

Reforma agraria es desarrollo nacional : propuesta y acciones para la implementación de una reforma agraria en Paraguay	Titulo
Palau, Marielle - Compilador/a o Editor/a; Martens, Juan - Autor/a; Palau, Tomás - Autor/a; Riquelme, Quintín - Autor/a;	Autor(es)
Asunción	Lugar
OCN, Organización Campesina del Norte ASAGRAPA, Asociación de Productores de Alto Paraná CRAI, Coordinadora Regional de Agricultores de Itapúa Coordinadora de Productores Agrícolas – San Pedro Norte FNC, Federación Nacional Campesina OLT, Organización de Lucha por la Tierra BASE-IS CODEHUPY	Editorial/Editor
2010	Fecha
	Colección
Industrialización; Acceso a la tierra; Reformas institucionales; Políticas públicas; Comercialización; Reforma agraria; Agroecología;	Temas
Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170403045952/pdf_1250.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Campaña de la sociedad civil por la Reforma Agraria

Asociación de Productores de Alto Paraná, ASAGRAPA
Coordinadora Regional de Agricultores de Itapúa, CRAI
Coordinadora CSPN
Federación Nacional Campesina, FNC
Organización de Lucha por la Tierra, OLT
Organización Campesina del Norte, OCN
BASE Investigaciones Sociales
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Apoyan :
POJOAJU, RED RURAL , Comité de Iglesias para ayudas de Emergencias,
Fe y Alegría, Servicio Paz y Justicia-Paraguay,
Sobrevivencia-Amigos de la Tierra.



foto: Luis Vera

REFORMA AGRARIA

ES DESARROLLO NACIONAL
QUE BENEFICIA A TODOS Y TODAS

Propuesta y acciones para la implementación
de una Reforma Agraria en Paraguay



foto: Luis Vera

REFORMA AGRARIA ES DESARROLLO NACIONAL

Propuesta y acciones para la implementación
de una Reforma Agraria en Paraguay

“Reforma Agraria es desarrollo nacional que beneficia a todos y todas”
Campaña de la sociedad civil por la Reforma Agraria

Organizaciones participantes

Asociación de Productores de Alto Paraná, ASAGRAPA
Coordinadora Regional de Agricultores de Itapúa, CRAI
Coordinadora de Productores Agrícolas – San Pedro Norte
Federación Nacional Campesina, FNC
Organización de Lucha por la Tierra, OLT
Organización Campesina del Norte, OCN
BASE Investigaciones Sociales, BASE IS
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY

Apoyan:

POJOAJU
RED RURAL
Comité de Iglesias para ayudas de Emergencia
Fe y Alegría
Servicio Paz y Justicia, Paraguay
Sobrevivencia-Amigos de la Tierra

Elaboración del Documento

Juan Martens
Tomás Palau
Quintín Riquelme

Coordinación

Marielle Palau

Asistencia Gral

Jaquelina Ortega

Diseño y diagramación

Violeta Doldan

Fotos

Luis Vera
Rubén Apuril
CIPAE

Noviembre, 2010

Este proceso ha sido posible gracias a la colaboración solidaria de Diakonia

ÍNDICE

Introducción.....	5
1. Las bases institucionales necesarias para la implementación de la RAI.....	15
1.1 La reforma institucional necesaria.....	17
1.2 Beneficiarios y beneficiarias de la Propuesta de Reforma Agraria.....	19
2. Propuesta de democratización al acceso y propiedad de la tierra.....	21
2.1 Introducción.....	23
2.2 Caracteres de la legislación paraguaya en cuanto a la regulación y protección de las tierras.....	23
2.3 Tierras mal habidas.....	28
2.4 Inexistencia de un registro unificado de la propiedad rural.....	33
2.5 Síntesis de Propuestas.....	36
3. Propuesta de Producción, Industrialización y Comercialización para la Reforma Agraria.....	37
3.1 Introducción.....	39
3.2 Producción agroecológica.....	41
3.3 Pymes y Agro-industrialización.....	46
3.4 Mercadeo de Productos Agropecuarios.....	48
3.5 Servicios productivos.....	49
3.6 Síntesis de Propuestas.....	51
4. Propuesta de dotación de infraestructura para una Reforma Agraria Integral (RAI).....	55
4.1 Introducción.....	57
4.2 Diagnóstico de las instituciones gubernamentales involucradas en la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural.....	58
4.3 Síntesis de Propuestas.....	69

Introducción

La reforma agraria que se plantea

La reforma agraria (RA) es un proceso de transformación y modificación de la estructura agraria actual (minifundio - latifundio) en el cual necesariamente deben darse cambios en el régimen de la tenencia y propiedad de la tierra, donde se adopten políticas integrales tendientes a mejorar las condiciones de vida de los campesinos y las campesinas, y sentar las bases para aumentar y hacer más eficiente el proceso productivo nacional (agrícola e industrial).

Junto con la transformación de la estructura agraria, es necesaria la adopción de medidas de mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina (infraestructura, servicios básicos, salud, educación y comunicación) y lo más importante, políticas de apoyo a la producción nacional: crédito, seguro agrícola, asistencia técnica, servicios a la producción, organización de cadenas productivas y acceso a mercados, investigación y desarrollo, reformas tributarias, etc. Implica, en términos concretos, un reordenamiento jurídico e institucional destinado a promover el desarrollo agropecuario sustentable, incentivando el mejoramiento de la producción y una mayor equidad en la distribución de la tierra tanto para las mujeres como para los hombres.

Por lo tanto, un verdadero proceso de RA es necesariamente integral y tiene varios componentes, no se agota simplemente en la distribución de la tierra y en el mejoramiento de la producción. Incluye además, garantizar una serie de derechos y de servicios: salud, educación, comercialización, desarrollo de tecnologías limpias y apropiadas, mejoramiento de las comunidades rurales, etc. Los programas que solo entregan tierra, se llaman de 'colonización' y normalmente terminan en fracaso, porque es obvio que un productor o una productora y su familia no pueden sobrevivir solamente con tierra. La RA implica además soberanía alimentaria; no solo producir sino tener acceso a una alimentación sana, culturalmente apropiada, producida localmente y en cantidad suficiente para garantizar el desarrollo integral de las personas, en resumen, tener el control de lo que se produce y lo que se consume.

La realización de la reforma agraria es una decisión política, es fundamentalmente una responsabilidad del Estado que se debe expresar en una política gubernamental a favor de las y los productores campesinos, y de los campesinos y las campesinas sin tierra, que permita no solo el acceso a la tierra, sino también generar trabajo, evitar la expulsión de familias campesinas a las ciudades, aumentar y abaratar la producción de alimentos sanos y nutritivos, reactivar las pequeñas industrias rurales, producir materias primas para las industrias nacionales, construir relaciones equitativas entre mujeres y hombres, proteger y mejorar el ambiente y, finalmente, mantener la cultura y la identidad de ser paraguayos y paraguayas.

Hasta el momento, en el país no se ha realizado la reforma agraria porque la tierra es el principal factor de producción y quienes se benefician del modelo de desarrollo actual -basado en la ganadería y en grandes extensiones de cultivo de soja y otros cereales- pretenden que la misma siga concentrada en pocas manos, es decir, que no se afecten sus intereses. Cuanto más concentrada sea la propiedad de la tierra, mayor es la riqueza que genera para un pequeño grupo social.

Teniendo en cuenta estas realidades y aun aceptando que la implementación de RA es responsabilidad del Estado, no se debe dudar en afirmar que en el Paraguay la puesta en funcionamiento de una reforma agraria depende en gran medida no sólo de la capacidad propositiva, sino fundamentalmente, de la fuerza política y consiguiente capacidad de presión de los movimientos campesinos y sectores democráticos.

A pesar de que la RA estaba presente con menor o mayor vehemencia en los discursos y promesas electorales dentro del periodo de la transición política, y aun suponiendo con cierto realismo que el actual Poder Ejecutivo tiene una considerable dosis de voluntad política para iniciar un proceso de RA, los poderes fácticos, a menudo cómodamente instalados al interior del Poder

Legislativo y el Poder Judicial, tienen y mantienen la suficiente capacidad para frenar cualquier intento de inicio de la RA en el Paraguay.

Además de saber con claridad qué es la RA, qué se necesita para hacer, cómo, con quiénes y en qué tiempo se debe hacer, la puesta en funcionamiento de la misma en Paraguay, necesita de un poderoso motor impulsor. Ese motor está conformado por los movimientos y organizaciones campesinas, en coordinación con las fuerzas políticas democráticas.

El Paraguay es un país cuya principal riqueza es la agricultura, por lo que no va haber desarrollo nacional si no hay desarrollo rural sustentable. Pero desarrollo rural sustentable no es el crecimiento de los monocultivos, la soja por ejemplo, que beneficia sólo a unos pocos¹, contamina el ambiente², las aguas, el suelo, la salud de las personas³ con la utilización indiscriminada de agrotóxicos, destruyendo la naturaleza y expulsando a la gente de sus chacras⁴ y, además, las ganancias de esos pocos grandes sojeros en su mayoría extranjeros, van a parar fuera del país y una parte a compra de insumos, más maquinarias y tierras⁵. Lo mismo pasa con los monocultivos forestales de eucalipto o pino, o con las explotaciones mineras. Ocupan mucha tierra, destruyen el ambiente y dan poco trabajo⁶.

Un desafío importante para la reforma agraria implica la incorporación de la perspectiva de género, que permitirá comprender por qué a pesar de que campesinas y campesinos enfrentan problemáticas comunes de acceso a tierra, créditos, apoyo técnico, acceso a tecnología, existen razones culturales que impiden el acceso de las mujeres en las mismas condiciones que los hombres. La unidad agrícola familiar está signada por la rígida división sexual del trabajo, que debe ser problematizada comenzando por la revisión de roles, el reconocimiento del aporte económico del trabajo doméstico, y apuntando a la redistribución de tareas en el ámbito doméstico y reproductivo con la inclusión del hombre.

El análisis de género permite entender cómo el avance del monocultivo afecta de forma diferenciada a las mujeres, ya que a medida que los cultivo de soja u otros monocultivos se extienden, las fincas familiares quedan aisladas, generando inseguridad y pérdida de las relaciones solidarias generadas entre las familias campesinas. El aislamiento es un elemento que expone aún más a las mujeres como víctimas de violencia.

Es necesario visibilizar y valorar el aporte productivo de las mujeres a la economía campesina, así como considerar el trabajo no remunerado que realiza. Si bien el Estatuto Agrario reconoce como sujeto de la reforma agraria a la mujer, el poco avance de la RA en el país no ha contribuido a que la mujer acceda a este recurso. La RA debe garantizar la titulación conjunta para la pareja, además de generar mecanismos de acceso a la tierra de las mujeres, tenga o no jefatura familiar bajo su responsabilidad. De modo a fortalecer la agricultura campesina, se deben generar los mecanismos para que sean incluidas no sólo en el plano legal, sino también cuestionando las barreras culturales vigentes.

Por otro lado, las instituciones responsables de la RA deben contar con datos y análisis desagregados por sexo, sobre las formas diferenciadas en que mujeres y hombres participan en los procesos agrícolas, cuál es la relación de la mujer con la propiedad de la tierra, qué tareas y responsabilidades desarrolla en la producción familiar, cómo se relacionan entre sí mujeres y hombres en la esfera privada y, de qué manera se refleja en la esfera pública. Esto permitirá definir las políticas diferenciadas por género necesarias de implementar y relacionadas a, la

¹ POJOAJU, et al. (2010) "Impactos del modelo agroexportador en los derechos humanos de la población en Paraguay. Por un modelo productivo y de desarrollo sustentable que logre el bienestar de todas y todos", Asunción, POJOAJU.

² Palau, T. et al. (2008) *Los refugiados del modelo agroexportador*, Asunción, BASE Investigaciones Sociales.

³ Benítez, Stela et al. (2008). *Malformaciones congénitas asociadas a agrotóxicos*. Documento de Trabajo Nº 120. BASE Investigaciones Sociales. UNA-Séptima Región Sanitaria, Encarnación-Ministerio de Salud Pública

⁴ Palau, T. ob. cit.

⁵ Rojas, Luis (2009) Corporaciones transnacionales y el modelo de producción agrícola en el Paraguay, en: *Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*. Colección Grupo de Trabajo, CLACSO

⁶ Rojas, Luis (2009) *Actores del Agronegocio en Paraguay*, Asunción, BASE Investigaciones Sociales-DIAKONIA Acción Ecológica Sueca.

violencia contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, educación, vivienda, entre otras.

Obstáculos para la Reforma Agraria

Actualmente existe una gran concentración de la tierra, latifundios por un lado, minifundios por otro. En Paraguay el 85,5% de las tierras de más de 500 hectáreas, está en poder del 2,6% de los propietarios. Muchas de estas tierras han sido obtenidas mediante la prebenda y la corrupción, mientras que miles de familias campesinas e indígenas fueron expulsadas del campo. Por otro lado, el 0,73% de las tierras está en poder del 40,69% de las explotaciones agropecuarias de menos de 5 hectáreas⁷. Esta polarización en la tenencia de la tierra se acentúa año tras año.

La posesión de la tierra en el Paraguay fue siempre un símbolo de status, de nivel, de prestigio, de poder, además por supuesto, de ser una fuente de enriquecimiento. Por esto, es un tema principalmente político. Quien controla la tierra, controla la producción y la generación de riqueza; si está en pocas manos, este poder se vuelve elitista y no democrático. Lo que está en juego con la reforma agraria es la misma democracia, es decir, un régimen donde el poder económico esté concentrado en pocas manos o un sistema político donde el poder esté distribuido de la manera más pluralista posible. El acceso y control de la tierra como mecanismo de producción y generación de riqueza, es uno de los principales medios de concentrar o distribuir el poder económico en el Paraguay.

Un Estado social y de derecho, una democracia sana y vigorosa, debe buscar que el poder se encuentre repartido lo mejor posible entre sus ciudadanos. Un poder concentrado, solo lleva a un régimen autoritario y a una situación de violencia estructural que se reflejará en tensiones permanentes a todos los niveles. Por esta razón la reforma agraria, que tiene como uno de sus componentes la racional distribución de la tierra, ha sido frenada por los gobiernos de turno, a excepción quizás durante el breve período de gobierno de Rafael Franco en 1936.

Otro obstáculo es el modelo agroexportador que hoy está vigente en la región que no es sustentable económicamente, ya que acelera la dependencia de insumos importados y crea importantes déficit en la balanza comercial del país, ni socialmente incluyente, ya que expulsa población del campo y no requiere de mano de obra, ni respetuoso del ambiente (produciendo deforestación, desertificación, contaminación de cursos de agua y otros perjuicios). El modelo de desarrollo empresarial está centrado en el agronegocio, y la tierra al igual que otros bienes de la naturaleza cumple una función de simple mercancía. Necesita utilizar cada vez mayor cantidad de insumos químicos para mantener la misma productividad, destruyendo los recursos naturales debido principalmente a la pérdida de la fertilidad natural de los suelos, lo que está conduciendo a la naturaleza al límite de su capacidad, de ahí su insustentabilidad ambiental.

Desde el golpe de Estado de 1989 y hasta ahora, no se hizo nada significativo en materia de reformar las injustas estructuras sociales en el campo paraguayo. En la Asamblea Nacional Constituyente de 1992 hubo un fuerte lobby por parte de los sectores latifundistas que consiguieron poner trabas a la reforma agraria y a la expropiación de tierras, ya que lograron que se estipule que hay que pagarla al contado y a precio de mercado, y que la tierra en cuestión debe ser considerada latifundio improductivo. En estas condiciones la expropiación es casi imposible.

El otro impedimento se da en el Parlamento, ya que tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, hay resistencias para aprobar leyes que favorezcan a la población campesina. Ni siquiera se reglamentó el Estatuto Agrario aprobado en el año 2002. Los parlamentarios, pertenecientes a partidos tradicionales y a nuevos partidos conservadores, defienden sus intereses particulares, así como los intereses de las y los grandes propietarios y del empresariado sojero vinculados a empresas multinacionales. Sin leyes es difícil avanzar, aunque con la actual legislación, a pesar de escasa, existe un margen de posibilidad.

⁷ MAG (2009) *Censo Agropecuario Nacional 2008*, Asunción, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El Poder Judicial, institución encargada de administrar la legalidad, está manifiestamente del lado de los que tienen poder económico. Desde los y las integrantes de la Corte Suprema, hasta el más olvidado de los jueces y juezas, favorecen en sus dictámenes y sentencias a los que tienen dinero y poder. Las campesinas y los campesinos son casi siempre perjudicados por las actuaciones de la Justicia. Lo mismo ocurre con el Ministerio Público y sus fiscales. El Poder Judicial, como parte del engranaje de poder, no ha hecho nada para recuperar las tierras malhabidas, es más, ha trabado todo intento por recuperarlas, incluso aquellas que legalmente pertenecen al Estado, como lo testimonia el caso de la colonia San Juan, en Puente Kyha, Canindeju. A pesar de la documentación aportada por la Comisión Verdad y Justicia⁸ nada se ha hecho para regularizar la situación denunciada.

Debe destacarse la baja calidad de la democracia cuando se promete en campaña una cosa y se realiza otra después; cuando el voto refleja el poder económico y no la voluntad popular. El gobierno no ha presentado públicamente un plan de RA, a pesar de ser una de sus principales propuestas electorales, tampoco ha elaborado planes concretos, y las personas encargadas de hacer la reforma agraria deben lidiar con equipos técnicos y administrativos que están en la función pública desde gobiernos anteriores, cuando no era un requisito la idoneidad para ser parte del aparato del Estado.

Además de todo lo anterior, la prensa, en manos de grandes empresarios y como parte del sistema económico concentrado, se ha convertido en un aliado irrestricto del empresariado sojero y latifundistas. En efecto, la prensa está hoy manejada por un empresariado que defiende sus intereses económicos antes que los principios de equidad, veracidad e independencia en la cobertura noticiosa. Muchos de los dueños de los más importantes medios forman parte de esa élite económica que concentra la riqueza nacional. La precarización del empleo en los medios, la presión hacia la línea editorial y los incentivos y castigos para imponer la autocensura entre los periodistas, la falta de garantías sindicales reales, etc. han ido socavando los principios de una prensa independiente y la han convertido en una prensa vocera de los grandes intereses económicos. Esta prensa se ha convertido en medio de expresión y defensa de las élites económicas, y ha dejado de cumplir su rol social de informar con veracidad, independencia de poderes políticos y/o económicos, y apegada a los hechos. Pocos son los casos de medios importantes y periodistas que cumplen ese rol. De esta forma la mayoría de la prensa se encarga de demonizar la reforma agraria y de criminalizar al campesinado y sus organizaciones⁹.

Las consecuencias de la falta de reforma agraria

La concentración de la tierra en pocas manos es un problema histórico, surge a partir de la guerra genocida de la Triple Alianza que truncó el periodo de desarrollo independiente del Paraguay. El proceso de privatización de las tierras públicas continuó durante la dictadura, con la repartija a los personeros del régimen, de más de nueve millones de hectáreas, las hoy llamadas “tierras mal habidas”. Las consecuencias de la alta concentración de la tierra, han sido nefastas para el desarrollo del país, porque:

- **Se producen menos alimentos, ahora hay que importarlos.** Cada vez más tierras se destinan al monocultivo. En el Paraguay, 271.701 productores de menos de 100 hectáreas cuentan con una superficie total de 2.419.667 hectáreas, mientras la soja cubre un total de 2.463.510 hectáreas¹⁰. Además el 95% de la soja que se planta en Paraguay es transgénica, con utilización de alta carga química. Las y los productores de la agricultura familiar que cuentan con menos de 20 hectáreas, se dedican básicamente a los rubros de consumo, por lo tanto, son los principales proveedores de alimentos al mercado nacional.

⁸ Tierras Mal Habidas (2008) Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia. Tomo IV

⁹ Sánchez, José T. (2009) “El rol de la prensa” en: *Criminalización a la lucha campesina*. BASE Investigaciones Sociales-Fundación Rosa Luxemburgo.

¹⁰ MAG (2009) *Censo Agropecuario Nacional 2008*, Asunción, Ministerio de Agricultura y Ganadería

- **Se perdió la diversidad en la agricultura, se plantan menos productos, se usan semillas transgénicas y aumentó el uso de agrotóxicos.** En Paraguay la producción diversificada está siendo reemplazada por el comercio de ciertos rubros agrícolas. El interés de los grandes productores no está en producir alimentos, sino en generar mayores ganancias. Por ello, en esta nueva lógica de producción se mercantiliza todo: la tierra, el agua, los bosques, las semillas, el conocimiento, etc.

- **Hay un acelerado proceso de deterioro del ambiente (deforestación, contaminación, etc.).** En los últimos 50 años Paraguay perdió el 90% de sus bosques, lo que equivale a la extinción de casi la totalidad de los recursos forestales, según datos de Guyra Paraguay¹¹. Los bosques son sustituidos por pastos artificiales y por cultivos de soja y otros cereales. En tanto, según la SEAM, la deforestación anual llega a unas 130.000 hectáreas (una gran disparidad entre los datos de una y otra institución), agudizando los problemas ambientales y del clima¹². Muchos de los antiguos bosques son hoy desiertos de soja transgénica. Con la deforestación se contribuye en forma acelerada a un problema muy grave a nivel mundial, el cambio climático, que ocasiona perjuicios en los aspectos productivos, ambientales, y trae aparejado desastres naturales.

- **Aumentó la pobreza y sigue aumentando.** 38,5% de la población es pobre, aproximadamente 2.300.000 personas, de las cuales el 20% es indigente, más o menos 460.000 personas¹³. Una de las causas de esta situación es la exclusión de miles de familias campesinas del acceso y propiedad de la tierra para hacerla producir. La RA es un derecho de estas familias para salir de la pobreza. En tanto, este derecho no debe ser enfocado con criterio asistencialista, sino desde una perspectiva de desarrollo sustentable. No basta -por ejemplo- realizar sólo transferencias monetarias; la pobreza campesina debe ser enfocada teniendo en cuenta que es el resultado de problemas estructurales.

- **En la ciudad crecen los trabajadores informales y los que viven de limosnas.** La Población Económicamente Activa (PEA) en Paraguay suma un total de 2.981.126. De este total, 170.620 se encuentra desocupada y 790.770 sub ocupada. La desocupación y la subocupación se encuentran en mayor medida en el sector urbano. Este dato indica que la migración del campo a la ciudad afecta de manera directa al mercado laboral en las ciudades. Sumando las personas desocupadas del Departamento Central y Asunción se llega a una cifra aproximada de 86.000 personas. Esto estaría explicando el aumento del índice de inseguridad en las ciudades¹⁴. Si 200 hectáreas de soja emplean a 1 persona, 200 hectáreas en poder de familias campesinas sujetas de la RA, pueden emplear como mínimo a 40 personas. No se trata de desestimar la tecnología, ya que ésta elimina o disminuye el trabajo bruto, sino precisamente de desarrollar políticas públicas que permitan el acceso de las familias campesinas a tecnologías que ayuden a la producción de alimentos y generación de riquezas por parte de este sector.

- **Aumentó la migración del campo a la ciudad y del país hacia el extranjero.** En el Paraguay, la migración rural está asociada históricamente a la exclusión de la tierra y al modelo de desarrollo rural impuesto desde la lógica de los sectores empresariales. En la actualidad, el avance del agronegocio en territorios campesinos ha acelerado este fenómeno. El Departamento Central cuenta con 2 millones de habitantes, cantidad que supera ampliamente la capacidad del Estado para brindarles los servicios básicos¹⁵. En el período 2003 a 2005, más de 50 familias llegaban al Departamento Central cada día, sin posibilidades de encontrar un trabajo digno. Muchas de ellas se encuentran hoy en las calles buscando el sustento cotidiano. La violencia en la ciudad está asociada directamente al aumento de la población sin expectativas económicas ni futuro de poder vivir dignamente con el trabajo propio. La violencia es resultado de haber empujado a la marginalidad y de haber excluido a miles de compatriotas que quieren trabajar dignamente. A su vez, la migración es resultado del modelo de desarrollo rural vigente, que genera descampesinización. Las mujeres son mayoría entre quienes migran a las ciudades y a otros países. Se suman a trabajos o empleos informales sin la debida protección social y se exponen a ser víctimas de redes de trata internacional con fines de explotación sexual y laboral.

¹¹ Según Guyra Paraguay; en: <http://www.latinoamerica-online.info/soc04/natura23.04.html>

¹² <http://www.elnuevoherald.com/2010/06/05/735414/latinoamerica-biodiversidad-se.html>

¹³ DGEEyC (2008). EPH 2008.

¹⁴ Ibídem

¹⁵ Ibídem

- **Se va perdiendo la identidad cultural.** La tierra para el campesino y la campesina, además de factor de producción, es el lugar, el espacio donde desarrolla su modo de vida y sus múltiples relaciones de cooperación: familiar y comunitaria. Esta matriz cultural que lo identifica y que hace parte de su identidad particular, la va perdiendo cuando es desplazada de su espacio natural. Sin identidad particular, pierde su identidad nacional. Buena parte de nuestra raíz cultural y seña de identidad como pueblo, viene de una vigorosa y desarrollada cultura campesina, pero décadas de falta de apoyo gubernamental y marginación, han ido empujando a la población rural a la migración, sobrevivencia y pérdida de un entorno natural y productivo que sustentaba la forma de ser que nos define como país.

- **Aumentaron las desigualdades sociales y con ello aumentó la delincuencia y la inseguridad.** En Paraguay, el 11% de la población de 6 a 17 años (1.774.001) no asiste a ninguna institución de enseñanza. Esto significa que 177.400 niños/as y adolescentes tendrán limitadas sus posibilidades en el futuro. Esta cantidad sube a 16,3% en el sector rural (289.162 personas¹⁶). En cuanto a salud, el 75,8% de la población paraguaya no cuenta con cobertura de seguro médico. En el sector rural el porcentaje sube a 88,6%. Del total de la población, 28,8% sufre algún tipo de enfermedad, siendo el sector urbano el que tiene mayor cantidad de enfermos¹⁷. La delincuencia, así como el aumento de la inseguridad ciudadana están directamente relacionadas a la falta de acceso a derechos sociales como salud, educación, vivienda, etc., y han precarizado al extremo las condiciones de vida de la población campesina. Este incremento de la inseguridad y la falta de expectativas para salir adelante, han llevado a muchas personas a la emigración o a rebuscarse para sobrevivir ya sea en empleos rurales precarios o incluso en actividades ilegales. La persistencia de las condiciones de empobrecimiento por décadas, ha roto las relaciones sociales y comunitarias y generaron las condiciones necesarias para el aumento de la delincuencia. La falta de expectativas y la falta de derechos, por generaciones, acaban produciendo efectos negativos no sólo en las personas sino en el conjunto social. La inseguridad en el campo también se debe al incremento de mafias organizadas que se aprovechan de las condiciones de pobreza de las personas para lucrar con negocios ilícitos, ya sean drogas, abigeato u otro tipo de tráfico ilegal.

- **Aumento de la violencia hacia las mujeres.** La migración hacia la ciudad y las condiciones en que viven las familias expulsadas del campo, vulnerabiliza aún más a las mujeres. La violencia hacia ellas es un problema social que sigue aumentando. Si bien Paraguay no cuenta con un registro único de datos a pesar de que existen disposiciones legales para ello¹⁸, “¿Hasta cuándo? Violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico” brinda datos sobre los casos de violencia denunciados en la policía, en el Centro de Emergencias Médicas, en los Juzgados de Paz de Asunción y en el Servicio de Apoyo a la Mujer (SEDAMUR). Éstos totalizan 3495 casos¹⁹.

Las bases de la propuesta

La extensión total del territorio del Paraguay es de 40 millones de hectáreas, y por lo tanto éste es el límite máximo para desarrollar cualquier actividad, en el futuro el Paraguay seguirá teniendo esas 40 millones de hectáreas y no más. Por otro lado, la población crece a un 2.7% anual (si hay 6.6 millones de habitantes, el año que viene habrán 180 mil paraguayos más) y la población rural crece más rápido que la urbana²⁰ (aunque al llegar a la edad económicamente activa la mayoría emigre). Esto significa que en un futuro no muy lejano, *no toda la población rural tendrá las mismas oportunidades de dedicarse a la agricultura*. Como la pobreza va a tardar en reducirse, el sector campesino de la agricultura paraguaya se va a volver cada vez más pobre (en promedio) y aunque en términos relativos la población rural represente cada vez una menor proporción de la población total del país, en términos absolutos va a ser mayor. Esto preanuncia un aumento a la conflictividad en el sector rural, aunque tan solo sea por razones demográficas.

¹⁶ DGEEC (2008) *Encuesta Permanente de Hogares*. Asunción, Dirección General de Estadística, Encuestas, y Censos.

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ González V., Myriam (2009) “¿Hasta cuándo? Violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico” en: *Informe de DDHH en el Paraguay 2009*. CODEHUPY

¹⁹ Estos datos son una aproximación hacia la violencia contra las mujeres, considerando que la zona que abarca es en su mayoría Asunción y alrededores. No se cuenta con datos de áreas rurales.

²⁰ CEPEP (2009). Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008. Informe Resumido

Si a esto se agrega el avance de los monocultivos (soja, caña de azúcar, forestales) y la expansión de la actividad ganadera que compiten por la tierra, más otros factores externos como el encarecimiento tendencial de los precios de los alimentos, la competencia por el agua, el agotamiento de las fuentes tradicionales de energía (leña y carbón), el desgaste agrológico y la contaminación de los suelos, la perspectiva de aquí a pocos años, se vuelve aún más adversa para el sector campesino.

La única respuesta acorde a la gravedad de la situación es encarar de manera decidida un proceso de RA con promoción del desarrollo rural sustentable basado principalmente en la agricultura familiar de base campesina²¹.

Las bases sobre las que descansa esta propuesta de RAI son las siguientes:

- estructura y formas de tenencia de la tierra democratizada
- apoyo a la agricultura campesina y a la soberanía alimentaria
- industrialización de materias primas para dar valor agregado a la producción agrícola
- Estado con papel activo, dinamizador y regulador y de incentivo a otros actores públicos (municipios, gobernaciones, universidades, etc.) y privados, enfocados en el desarrollo rural
- producción basada en la organización de pequeños productores/as (cooperativa y/o colectiva)
- producción rural diversificada y económica, ecológica y culturalmente sustentable
- financiación de la agricultura campesina.

El componente político: transformar la estructura de tenencia de la tierra

Para 2010 se estimaba la existencia de un poco más de 552.000 familias con menos de 20 has. o sin tierras, que deberían ser beneficiadas de una política de reforma agraria. Esto que se podría calificar de “déficit estático” de tierra, representa la necesidad del Estado de encarar la distribución de no más de un millón y medio de hectáreas (una cifra mínima con respecto a las más de nueve millones mal adjudicadas) de modo a aliviar la presión generada por la migración rural-urbana, la desocupación y la pobreza extrema. Un programa de RA y Desarrollo Rural Sustentable que prescinda de esta realidad está destinado a morir antes de nacer. A partir de la creciente falta de tierra para las y los futuros “sin tierra”, debiera ser previsto un fondo para la adquisición de tierras destinadas a cubrir las necesidades en los años futuros.

No hay duda que la principal restricción para encarar la RA en el país, es de naturaleza política. La tierra sigue siendo símbolo de prestigio social, acumulación de riqueza y poder político. Se trata pues de cambiar la actual estructura de tenencia de la tierra, principalmente reduciendo la extraordinaria concentración de la misma en pocas manos, encontrando para ello mecanismos legales, administrativos y económicos que permitan el acceso a la tierra por parte de mayorías campesinas que están siendo expulsadas de sus lugares de origen en el campo. Como es natural, esta tarea requiere de una fuerte organización de los sectores sociales afectados y el avance en la capacidad de lograr políticas favorables e inclusivas desde el Estado.

El papel del Estado

La mayor presencia del Estado en el sector rural es imperativa. Si hoy la población rural representa el 40% de la población total del país, los recursos públicos debieran estar destinados en esa misma proporción a cubrir las necesidades de la población allí residente. Se trata de la implementación de una política social de carácter universal que permita el disfrute de los bienes y servicios básicos a esa población históricamente marginada de los beneficios del desarrollo.

²¹ El concepto de “agricultura familiar campesina” tiene escasa tradición de uso en la literatura especializada y de hecho parecería ser redundante, bastaría con hablar de “agricultura campesina” ya que toda agricultura campesina es de hecho familiar. El concepto de “agricultura familiar” sin embargo, es equivoco, ya que tanto la campesina como la *farmer* son familiares aunque de facturas significativamente diferentes. Este último concepto lo único que aclara conceptualmente es que no se está hablando de agricultura empresarial. El uso del concepto “agricultura familiar campesina” es reciente y está circunscrito principalmente al ámbito de organismos regionales y subregionales de integración, asistencia técnica y financiamiento.

La función del Estado prescindente en la economía, es también otra falacia neoliberal. El mercado libre, en el sentido de que oferentes y demandantes tienen las mismas condiciones y capacidades, no existe. En la práctica, los más grandes absorben a los más chicos. Esta creencia solo ha ocasionado pobreza e incremento de las desigualdades. La libertad de vender y comprar es también otro engaño; no hay libertad cuando existe una desigualdad en el acceso y control de los recursos, esto es, cuando un pequeño grupo concentra la mayor y mejor cantidad de tierras, los recursos económicos, el conocimiento tecnológico, etc. mientras que grandes mayorías no acceden a tierras, ni a créditos, ni a asistencia técnica adecuada, ni a tecnologías, ni a maquinaria, ni a otros factores productivos. Ese tipo de mercado “abandonado” a su suerte, solo crea exclusión e incrementa desigualdades.

En ese tipo de mercados es necesario crear entes reguladores que hagan de contrapeso permitiendo que todos tengan las mismas oportunidades. Para ello se deben generar políticas de compensación y de incentivos que permitan a los actores menos desarrollados, acceder a las mismas oportunidades que aquellos que han acumulado mayor poder por diversos motivos. También es importante dejar claro que no se está contra el mercado per se, sino contra el planteamiento de que el centro de la sociedad sea un mercado sin ningún tipo de regulación ni contrapeso que permita dar similares oportunidades a todos los ciudadanos. Es más, un mercado eficiente debería ser aquel que se basa en la pluralidad máxima de actores ya sea en la producción y en el consumo. El mercado que se plantea ahora, es de poquísimos productores y muchísimos consumidores pobres; el que se plantea en esta propuesta es de muchos productores y muchos consumidores.

De continuar las cosas como están, la agricultura campesina tiende a desaparecer fagocitada por la gran agricultura empresarial. La presencia del Estado en el campo, a través de la intervención en la cadena de comercialización, de la instalación de silos, de asistencia técnica, del crédito, del apoyo a la micro agroindustria, de la planificación y control de la producción y otros, es una condición básica para hacer realista cualquier programa nacional de desarrollo rural. Lo anterior supone una reorganización institucional de los organismos públicos del sector, así como de las universidades, para involucrarlas en este esfuerzo nacional. Requiere igualmente de una reformulación del Presupuesto General de la Nación que acompañe estos esfuerzos de inclusión social y productiva. Requiere también la redefinición del papel de las organizaciones sociales y las del campesinado y el papel que en este esfuerzo debe jugar el sector privado.

Sobre las necesarias futuras formas de tenencia

Para asegurar que se mantengan tanto la democratización en el acceso a la tierra como la producción sustentable, es necesario recurrir al fomento de formas tradicionales de tenencia y producción de la tierra como la propiedad cooperativa, comunitaria y/o colectiva, a fin de asegurar que los pequeños productores puedan afrontar de manera positiva y sustentable una producción económicamente eficiente (para lo cual habrá de reformarse el actual Estatuto Agrario). Estas formas tradicionales en el campesinado, pero nuevas en la ruralidad paraguaya contemporánea, aparecen en el horizonte como únicos modos de tenencia que resistirán las actuales tendencias de la agricultura nacional y regional. Estas experiencias, si bien incipientes, ya existen en el país en poblaciones campesinas. Las formas comunitarias o asociativas de tenencia tienen una larga tradición en las comunidades indígenas y podrían ser adaptadas sin mayores dificultades al campesinado²².

²² Como ejemplo de su eficiencia para promover el arraigo, se puede mencionar que en los años de 1980, en el Departamento de Amambay había unos 20 asentamientos campesinos. En esa misma época existían en ese mismo Departamento no más de 35 comunidades indígenas. Actualmente, 30 años después, al menos el 50% de los asentamientos campesinos fueron absorbidos por empresas sojeras y ganaderas, mientras las comunidades indígenas se multiplicaron casi por dos. Actualmente, en ese Departamento existen aproximadamente unas 60 comunidades Pa) Tavyterã. ¿Cuál es el secreto que explica la desaparición de la mitad de los asentamientos campesinos por un lado y la duplicación de las comunidades indígenas por el otro? Ningún secreto, se debe a que la tenencia comunitaria de la tierra no sólo resiste a la concentración empresarial de la tierra, sino que es capaz de ganarle terreno.

La aceptación de estas nuevas formas de propiedad, supone una estrecha vinculación de los productores individuales a organizaciones gremiales que les ofrezcan garantías mínimas de éxito. En esa política colectiva de propiedad de la tierra, las organizaciones campesinas deben reconocer las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres que implican la definición de demandas específicas para mujeres, las que deben ser asumidas por la organización en su conjunto. Los movimientos campesinos deben garantizar la participación de mujeres en instancias de decisiones, de modo a ser incluidas como sujetos con plenos derechos, porque de otro modo ellas pueden nuevamente quedar al margen del acceso a la toma de decisiones, acceso a recursos, capacitaciones, etcétera.

Sobre las formas de producción

De la misma manera, es difícil imaginar programas o planes productivos exitosos que prescindan de la organización campesina, de una organización respetada, protegida y reconocida por el Estado. La provisión colectiva de insumos productivos limpios o no contaminantes, la siembra conjunta de determinados rubros (de renta o consumo) la comercialización conjunta de la producción, la propiedad social de almacenes de consumo, silos, maquinarias y otros, serán necesarios en todo programa de desarrollo rural que se quiera implementar.

Es fácil imaginar que tales modificaciones a las actuales formas de producción y apoyo a la agricultura campesina por parte del Estado, suponen algo más que meras modificaciones a las políticas públicas actuales orientadas al sector.

En resumen, se trata de un 'cambio de modelo de desarrollo'. Un cambio que oriente los esfuerzos y recursos no hacia las exportaciones de materias primas, sino primero hacia la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población y luego, hacia la exportación de alimentos y materia prima con valor agregado a nivel nacional, a través de una producción sustentable, que no comprometa los recursos a mediano o largo plazo. Como podrá apreciarse, no es una tarea imposible; pero para que la misma se torne realidad es necesario el compromiso político por parte del Poder Ejecutivo, o más bien, del propio Estado, y el cumplimiento de mandatos constitucionales.

Propuesta desde las organizaciones campesinas

En este documento se presenta una propuesta para encarar la reforma agraria en el campo paraguayo. La misma es el resultado de un largo proceso de consultas, debates y acuerdos entre organizaciones campesinas. Son varias las organizaciones que antes y después del advenimiento del actual gobierno habían ya elaborado sus propias propuestas, las cuales no sólo no presentan diferencias sustanciales, sino que son complementarias, algunas poniendo más énfasis en un aspecto y otras en otro. Estas propuestas empezaron a elaborarse ya en los comienzos de la transición por organizaciones nacionales, regionales e incluso locales; como era de esperar se multiplicaron a partir de abril de 2008 con el triunfo de Lugo. Existe una larga lista de propuestas pero, a los efectos de simplificar, se hacen algunas consideraciones entre la propuesta actual y las de la Federación Nacional Campesina (FNC) y la del Espacio Unitario (EU). Se encontraron las siguientes características:

- La propuesta del EU dedica todo un apartado a los aspectos institucionales y al marco normativo de la RA, que no aparece ni en la de la FNC ni en la que aquí se presenta, excepto marginalmente (tal es el caso de la coincidencia en la necesidad de establecer un impuesto gradativo a la tierra). Entre las propuestas planteadas por el EU se encuentran: la reformulación del rol de Estado para el logro de la Reforma Agraria Integral (RAI) dentro del marco de una estrategia de soberanía alimentaria; la redefinición del órgano de aplicación de la política y de la legislación agraria y, la reformulación de la política económica del Estado.

- La FNC dedica su propuesta a la reactivación de la economía nacional, la mitad de las acciones a un programa nacional de industrialización de las materias primas de origen agrícola, que no figuran ni en la del EU ni en la que aquí se presenta, excepto en lo que a agroindustrialización se refiere.

- En lo referido al componente tierra, la propuesta de la FNC se refiere genéricamente a la necesidad de desconcentrar la actual propiedad de la tierra con un programa masivo de distribución de la misma, en tanto que la propuesta que aquí se presenta abunda en detalles de cómo hacerlo, mencionando las modificaciones necesarias al actual cuerpo normativo agrario. La propuesta del EU aborda este problema desde la perspectiva de un cambio del rol del Estado.

- En los aspectos que hacen referencia a la producción, comercialización y crédito, las tres propuestas tienen prácticamente un idéntico contenido. Las principales diferencias en este sentido son: que la FNC plantea formas de subsidio o protección a la producción; que el EU hace una explícita mención a la protección medioambiental y recursos hídricos que no aparece en las otras dos y, que en la propuesta del EU no hay referencia a la provisión de créditos a la agricultura campesina, aspecto que se recoge en los otros dos programas²³.

Las organizaciones campesinas han llevado adelante una histórica lucha por la reforma agraria, más de 100 activistas y dirigentes fueron asesinados desde el año 1989, y muchas mujeres y hombres han sido criminalizados y reprimidos por el Estado y por grupos armados de terratenientes, en su lucha por conquistarla. Fernando Lugo prometió iniciarla, sin embargo, a más de dos años de haber asumido la Presidencia de la República, la concentración de la tierra continúa prácticamente igual y las políticas de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, a la infraestructura, a los créditos y otros componentes indispensables para una verdadera reforma agraria, apenas son impulsados.

Finalmente, ante la situación mencionada, se presenta esta Propuesta de Reforma Agraria, que recogiendo los reclamos planteados por las propias organizaciones campesinas, plantea las acciones que son necesarias para que cada paraguayo y paraguaya acceda a un pedazo de tierra para trabajarla, producir y vivir dignamente. Es bueno reiterar que si bien la RA no se agota en la distribución de un pedazo de tierra, ella no puede ser implementada en el Paraguay sino a través de una modificación estructural de la tenencia de tierra. Este documento está organizado tomando en cuenta cuatro ejes centrales: una nueva institucionalidad, tierra, producción, e infraestructura. En cada uno de los capítulos se encontrará un breve diagnóstico de la situación actual y propuestas concretas para dar inicio a la reforma agraria.

²³ La OLT, organización que forma parte del EU es la única organización campesina que tiene un posicionamiento de inclusión del análisis de género en la reforma agraria. Sus propuestas pueden sintetizarse en: priorización de las mujeres para el acceso a la tierra, garantías en la propiedad de las fincas, asistencia técnica y crediticia especialmente para mujeres madres solteras y jefas de familia, programas de planificación familiar y equipamiento adecuado, sobre todo para la salud materno infantil, prevención de embarazos y enfermedades de transmisión sexual, recuperación de semillas nativas y de la agricultura familiar. También hacen referencia al cumplimiento y respeto a los derechos de las mujeres, principalmente los relacionados a la salud y la protección contra la violencia de género, así como la visibilización y reconocimiento del trabajo productivo de las mujeres a nivel familiar, organizativo y comunal.



1. Las bases institucionales necesarias para la implementación de la RAI

1.1 La reforma institucional necesaria

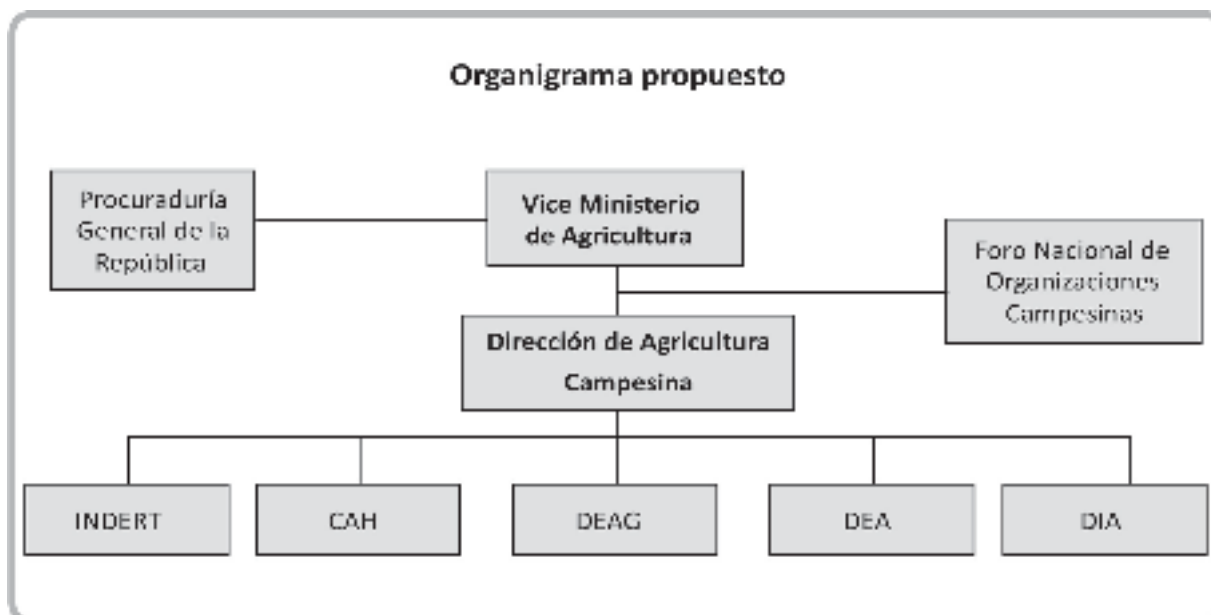
La propuesta que se presenta en este documento exige -entre otras varias decisiones de carácter administrativo, jurídico e institucional- una readecuación del marco institucional, para atender la situación de la agricultura campesina. Es conocida la actual situación de dispersión de los organismos gubernamentales que atienden el sector, la superposición de funciones y en general, la postergación jerárquica de las instituciones orientadas a atender al campesinado.

En la actual coyuntura, sería irreal plantear cambios que dependan de la aprobación de leyes en este momento, dada la antagónica posición del Parlamento a los proyectos de ley provenientes del Ejecutivo, y en especial de aquellos que tiendan a promover la agricultura campesina. La propuesta entonces se plantea, en principio, en dos etapas.

El marco institucional ideal es la creación de una institución con rango ministerial que tenga a su cargo todo lo referente a la agricultura campesina²⁴. Lo que equivaldría a la transformación del actual Vice Ministerio de Agricultura en un Ministerio de Agricultura Campesina.

Dada las dificultades reales de que el nuevo Ministerio propuesto pueda concretarse a corto plazo, se plantea una propuesta transitoria en la que los cambios aquí propuestos podrían ser implementados ya en los próximos meses, si se logra un acuerdo dentro del Ministerio de Agricultura y si son aprobados por el Poder Ejecutivo.

Sin hacer otros cambios en la actual estructura y organigrama del MAG, se trata de agregar al actual Vice Ministerio de Agricultura (VMA) una nueva Dirección, específicamente encargada de la Agricultura Campesina²⁵. Esta Dirección se justifica ya que tendrá una importante carga de trabajo técnico que puede llegar a interferir con el carácter eminentemente político del Vice Ministro.



²⁴ Tal como existe en el Brasil, el Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA); en Argentina, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (que si bien depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca tiene -como Secretaría- rango ministerial), o en Bolivia, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA).

²⁵ Conviene tener en cuenta que el VMA está actualmente implementando activamente el Programa Nacional de Alimentos, dirigido a la agricultura campesina y otro programa de incentivo a la competitividad agrícola más orientado a la agricultura empresarial. O sea, que no es excluyente que el actual VMA cree una Dirección adicional (además de la de Agricultura Campesina) más orientada a la Agricultura Empresarial, que obviamente, no necesita de los servicios presentados en el organigrama de las instituciones dependientes de la nueva Dirección.

Este planteamiento presenta las siguientes innovaciones:

- La creación de una Dirección específica para la agricultura campesina dependiente directamente del VMA.
- La creación de un Foro en el que esté reunida la mayor cantidad de organizaciones campesinas del país, que pasaría a ser un órgano consultivo permanente de la nueva Dirección.
- Las tres Direcciones actualmente a cargo del VMA (DEAG, DEA y DIA) pasarían a depender directamente de la nueva Dirección.
- El INDERT y el CAH, sin perder su carácter autárquico, se equipararían a dos nuevas Direcciones, también a cargo de la nueva Dirección. Esto permitiría encarar el problema de la tierra y los asentamientos, así como el crédito, en una única política pública orientada al sector de la agricultura campesina.
- La Procuraduría General de la República debería destacar un funcionario o un grupo de ellos para mantener reuniones periódicas con el Vice Ministro y el Director de la nueva Dirección. Su carácter sería el de organismo asesor en materia de recuperación de tierras indebidamente adjudicadas a personas no beneficiarias de la Reforma Agraria.

Por otro lado, para lograr la planificación, control y aplicación de políticas y estrategias en materia productiva se deberá establecer una comisión interinstitucional a nivel nacional, departamental y local que deberá estar integrada por miembros de las diferentes organizaciones campesinas, representantes del MAG, INDERT, CAH, BNF y otros, para generar políticas y determinar a cuáles otras instituciones recurrir o incluir para solucionar los problemas que se vayan presentando. Esta comisión interinstitucional será el organismo rector del Programa de Siembra y Control de producción. Dada la constatada dificultad en el funcionamiento de estos organismos multi institucionales, puede asignársele a alguno de los ya existentes, esta función clave en cualquier programa de producción a nivel nacional.

La mejor manera de lograr un acercamiento y mantener una participación activa con los actores gubernamentales es establecer un contacto directo con el MAG, incluyéndose en su organigrama, de modo a que representantes de organizaciones campesinas estén en contacto directo con las autoridades, respondiendo en forma permanente a los requerimientos de las bases. Para este efecto se propone que una comisión de representantes campesinos²⁶ sea atendida directamente por el gabinete del ministro.

En la reestructuración propuesta del Vice Ministerio de Agricultura debe considerarse que, dependiendo directamente de la Dirección General, deberán crearse cinco dependencias de planificación y coordinación que tendrán vinculación directa con las cinco instituciones que realizarán los trabajos en terreno (INDERT, CAH, DEAG, DEA, DIA).



²⁶ Sugiriéndose que esté formada por representantes de un Foro Nacional de Agricultura Familiar.

Esta propuesta de una nueva institucionalidad orientada a dar respuestas eficientes a la problemática campesina, permitirá superar los principales obstáculos administrativos y de superposición existentes en la actualidad, posibilitando la implementación de la reforma agraria en nuestro país.

1.2 Beneficiarios y beneficiarias de la Propuesta de Reforma Agraria

La presente propuesta parte de que la reforma agraria debería beneficiar tanto a pequeñas fincas campesinas, como también a los campesinos y a las campesinas sin tierra. A partir de la falta de cifras oficiales de este último sector, se han realizados estimaciones, en base a datos oficiales para precisar la cantidad de familias que serán beneficiadas.

Existen por un lado 184.000 familias con menos de 10 hectáreas, según el Censo Agropecuario Nacional de 2008, que serán los beneficiarios naturales. Esta cifra aumenta a 241.182 al considerar las fincas con 20 has o menos, es decir, fincas campesinas tradicionales que poco o ningún apoyo productivo han recibido en los últimos tiempos.

El cálculo de los campesinos sin tierra es más complicado e impreciso. Se presenta a continuación la forma como se ha procedido para su estimación. La población rural paraguaya, según el Censo de Población y Vivienda del año 2002, era de 2.234.437, y la cantidad de hogares 454.085, con un promedio de 4,92 personas por hogar. Esta población subió a 2.584.097 en el 2009 y la cantidad de hogares a 600.346 (EPH 2009), un promedio de 4,30 personas por hogar.

El Censo Agropecuario 2008 por su parte censó 288.875 fincas en todo el país. El cruzamiento de datos de las dos mediciones da como resultado que en Paraguay, por cada finca agrícola, existen en promedio 2,07 hogares.

Las fincas con menos de 20 hectáreas, totalizan 241.182. Suponiendo que en cada finca viven dos jóvenes hombres y mujeres mayores de 18 años, la cantidad de sin tierras sería de 482.364.

Los dos cálculos, para estimar la cantidad de sin tierras, se basaron en los siguientes datos:

Primera estimación

Tamaño de fincas	Cantidad de fincas	Cantidad de sin tierras por finca	Total
Menos de 10 has	183.447	2	366.894
Entre 10 y 20 has	57.735	1	57.735
Total	241.182		424.629

En este cálculo, el total de sin tierras es de 424.629, que resulta de la sumatoria de dos personas sin tierras por finca de hasta 10 hectáreas y una por finca de entre 10 a 20 hectáreas. En las fincas de 10 a 20 hectáreas se estima sólo una persona, porque el segundo puede instalarse en el terreno familiar si partimos de la base que el tope es de 10 hectáreas por lote.

Segunda estimación

Fuente	Cantidad de hogares/fincas
EPH 2009	600.346
Censo Agropecuario 2008	288.875
Diferencia	311.471

Este resultado es la diferencia entre la cantidad de hogares rurales que estimó la EPH 2009 y la cantidad de fincas rurales que censó el Censo Agropecuario 2008. La EPH registra la cantidad de hogares, en tanto que el Censo registra fincas, predios o lotes, de ahí que la diferencia en la cantidad de hogares está representando que existen 600.346 hogares en 288.875 fincas o lotes. O sea, habría 2,07 hogares por finca campesina. Así pues, la diferencia de 311.471 es la cantidad de hogares (se supone, familias) integrados por familias que no tienen tierra.

En síntesis

Sin tierras		Con tierras hasta 20 has	Total
Primera estimación	424.629	241.182	665.811
Segunda estimación	331.471	241.182	552.653

La estimación más precisa sería la segunda, porque el cálculo resulta de la utilización de datos oficiales que suponemos fueron relevados con cierta rigurosidad. No da margen para la especulación. La segunda parecería ser también la más aproximada ya que resulta de estimar (muy conservadoramente) la existencia de dos familias u hogares sin tierra por cada finca.

Sumados los y las sin tierra, y las fincas campesinas con menos de 20 hectáreas, el total de potenciales beneficiarios asciende a 552.653 familias. Así, la propuesta que se desarrolla en los siguientes capítulos toma esta cantidad como las familias que serán beneficiadas con la reforma agraria.



2. Propuesta de democratización al acceso y propiedad de la tierra

2.1 Introducción

Este apartado contiene un diagnóstico normativo, principalmente constitucional y administrativo con relación a la regulación de la propiedad rural en Paraguay, con vistas a una reforma agraria, así como un análisis de la protección de la propiedad privada en el Código Penal y los intereses que protege.

Si bien parecen ambiguos algunos artículos constitucionales que regulan el derecho a la tierra propia por parte de familias campesinas, que tienen como sustento diario los trabajos agrícolas de manera personal y directa, de una interpretación integral de los mismos se colige que está garantizado el acceso a parcelas agrícolas a hombres paraguayos y mujeres paraguayas para que a través de su cultivo obtengan lo necesario para una vida digna

Sin embargo, la aplicación de estos artículos constitucionales por parte de los operadores de justicia, viene siendo realizada favoreciendo la concentración de la propiedad rural en el Paraguay, en manos de un pequeño grupo social, en detrimento de quienes necesitan de la tierra para su subsistencia diaria.

Existe una cultura institucional en el Paraguay, de favorecer los intereses de grupos de poder en la aplicación normativa, en caso de leyes ambiguas o de normas que deben ser interpretadas en concordancia con los principios constitucionales o con los tratados internacionales ratificados por nuestro país, pues la burocracia estatal siempre ha estado al servicio de los sectores con poder económico.

Por otro lado, se identifica al Código Penal como un obstáculo para acciones de presión a favor de una reforma agraria, pues su formulación legislativa, de manera indisimulada, protege los intereses de quienes detentan grandes propiedades, en detrimento de los de la mayoría, sin tierra. En su aplicación por parte de los jueces y juezas, fiscales y fiscalas penales, es aún más evidente que es un instrumento de persecución y desarticulación de los movimientos campesinos que reivindican derechos humanos fundamentales, entre ellos, el acceso a la tierra.

Con relación a los mecanismos para la recuperación de las tierras mal habidas se avanzó en este documento hacia una propuesta de interpretación de las leyes administrativas vigentes que permitirán una rápida redistribución de estas tierras a los legítimos beneficiarios de las tierras públicas. El procedimiento administrativo identificado para la recuperación de las tierras mal habidas se adecua estrictamente a los principios constitucionales y a los del Derecho Administrativo, y su aplicación significará un fortalecimiento institucional y la decisión de poner en vigencia los principios para la reforma agraria establecidos en nuestra Carta Magna.

2.2 Caracteres de la legislación paraguaya en cuanto a la regulación y protección de las tierras

La Constitución Nacional manda la adopción de sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra (Art. 114) y la fijación de límites a la propiedad privada a fin de hacerla accesible a todos y todas (Art. 109).

Estos artículos constitucionales son claves, y sintetizan los mandatos de la Carta Magna de la República del Paraguay, que se constituyó como Estado social de derecho, con relación a la necesidad de acceso a un pedazo de tierra para trabajar y garantizar una vida digna, a cada paraguayo y paraguaya, que así lo desee.

Los servidores públicos deben encuadrar sus actuaciones a estos artículos constitucionales y/o realizar las adecuaciones legislativas necesarias que viabilicen estos mandatos de los constituyentes. De lo contrario, están incumpliendo lo que soberanamente se decidió en 1992, en la Asamblea General Constituyente, que dio origen a la actual Constitución Nacional.

La configuración constitucional, es decir, la aplicación concreta de sus artículos y/o reglamentación, en leyes dictadas por el Congreso o por las reparticiones del Poder Ejecutivo,²⁷ antes que facilitar la distribución de tierras y el acceso de campesinos y campesinas a ella, protege intereses de grandes propietarios, impidiendo una reforma agraria que incluya la entrega de parcelas a agricultores/as.

Por su parte, la legislación paraguaya secundaria regula en varios ámbitos y competencias jurídicas la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, aunque de manera principal, en los códigos Civil y Procesal Civil, los códigos Penal y Procesal Penal, y varias leyes administrativas, siendo la principal de ellas el Estatuto Agrario²⁸.

El denominador común de estas leyes en cuanto a la defensa de la propiedad, posesión y tenencia de la tierra rural, es que centran su regulación en la protección de quien tiene tierra, garantizándole su conservación, aún a expensas del bien común y los intereses generales, violentando de esta manera los mandatos del Estado Social de Derecho, establecido como forma de Estado y Gobierno de la República del Paraguay, en el primer artículo constitucional²⁹.

Las numerosas leyes existentes sobre el tema agrario no están exentas de contradicciones por lo que su aplicación tiende a ser discordante, según de quién se trate.

En los últimos años, las reformas y modificaciones que se han hecho sobre algunas de estas leyes no fueron para favorecer los intereses de quienes carecen de una parcela propia. En muchos aspectos significaron un retroceso al derecho a la tierra, como en el caso del Art. 83 de la Constitución Nacional de 1967, que en la nueva Constitución de 1992 fue eliminado.

Dicho artículo expresaba que “toda familia tiene derecho a un hogar asentado sobre tierra propia para lo cual se perfeccionarán las instituciones y se dictarán las leyes más convenientes a fin de generalizar la propiedad inmobiliaria rural y urbana y promover la construcción de viviendas económicas, cómodas e higiénicas, especialmente para trabajadores asalariados y campesinos”.

Por otro lado, existe una alta dispersión normativa con relación a la regulación de la tierra, lo que dificulta el manejo acabado de las mismas por parte de quienes trabajan de manera directa la tierra como medio de subsistencia. De esta manera se garantiza no solamente la concentración de la tierra, sino del conocimiento legal en cuanto a su reglamentación.

Varias de las leyes secundarias que regulan el acceso a la tierra están al servicio de la protección de los intereses de quienes concentran la propiedad rural, ya en su nivel de formulación, dificultando la democratización y las posibilidades de distribución a quienes la trabajan como medio de vida.

a. Mandato constitucional de distribución de la tierra en Paraguay, según la Constitución Nacional de 1992

La Constitución Nacional de 1992 sienta las bases normativas y posibilita que se inicie un proceso de modificación de la estructura de la tenencia de la tierra en Paraguay, impidiendo que siga concentrada en manos de pocos propietarios.

Manda de manera expresa, la adopción de un sistema equitativo de distribución de tierras para lograr la desconcentración de la propiedad privada y el acceso a ella a quienes tienen como forma de subsistencia el trabajo agrario, de manera directa y personal (Arts. 109, 114 y 115).

²⁷ Ya sea por instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) o el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

²⁸ Ley Nº 1863/2002.

²⁹ Véase Art.1. De la Forma de Gobierno y Estado. Constitución Nacional.

Coherente con este mandato, fija como límite de la propiedad privada de la tierra, la función social y económica que debe cumplir, de tal manera a hacerla accesible a todos y todas (Art. 109). Es por ello que la Carta Magna afirma que *“se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible a todos”*.

Este mismo artículo establece los motivos por los cuales se puede expropiar una propiedad privada, aunque la misma se encuentre racionalmente explotada: la utilidad pública y el interés social.

La mención de estas dos razones evidencia la intención constitucional de priorizar la protección de los intereses generales por encima del propietario particular. Por tanto, según la necesidad de desarrollo local y/o regional, una tierra puede ser expropiada y distribuida a beneficiarios de la reforma agraria a pesar de que produzca óptimas ganancias económicas a su propietario.

En estos casos, la desposesión de la tierra no es ilegal ni injusta, pues está previsto en la misma Carta Magna que la propiedad encuentra límites en la función social y económica, y que además puede ser expropiada por el interés social que representará su distribución a paraguayos y paraguayas que necesitan trabajarla para acceder a condiciones de vida digna.

Los servidores públicos, principalmente diputados y senadores, tienen la obligación de poner en vigencia estos mandatos constitucionales, pues forma parte de sus funciones cumplir y hacer cumplir las leyes. No cumplir los mandatos de la Constitución Nacional, implica mal desempeño de sus funciones y constituye causal de juicio político.

b. Inconstitucionalidad de los latifundios, sean improductivos o no

La inconstitucionalidad implica la violación de mandatos constitucionales. En nuestro ordenamiento jurídico, carece de valor cualquier hecho o norma que contraría nuestra ley suprema. Existen mecanismos establecidos para evitar la persistencia de los actos inconstitucionales. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) es la encargada de interpretar la Constitución y declarar que un acto o resolución es atentatoria a ella.

Existen dos artículos de la Constitución de 1992 que declaran de manera expresa que los latifundios son inconstitucionales. Son los artículos 109³⁰ y 115³¹, respectivamente. Estos artículos no establecen como requisito de inconstitucionalidad la improductividad de la tierra. Por lo tanto, son inconstitucionales, cualquier tipo de latifundio, sean improductivos o no.

Esto es así pues la propiedad de la tierra en Paraguay, debe cumplir necesariamente un fin social, junto con el económico, precisamente para hacerla accesible a todos (Art. 109). No basta con que cumpla su fin económico, debe cumplir también el fin social, para que no contradiga los mandatos constitucionales.

En la regulación prevista en el Art.109 con relación a las expropiaciones, en el caso de los latifundios improductivos las mismas podrían ser objeto de expropiación, aún sin el previo pago de la indemnización correspondiente, pues la literalidad de la norma establece que el Estado garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo en el caso de los latifundios improductivos, que serán destinados a la reforma agraria.

En estos casos, si el Estado no contase con el dinero para las indemnizaciones al tiempo de las expropiaciones, podría establecer un plan de pago a los propietarios, que irá cumpliendo a medida que pase el tiempo.

³⁰ Art. 109. C. N. ...esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, *salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria*, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley.

³¹ Art. 115. C. N. ...*desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo* de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona

La adopción de este sistema permitirá que los y las beneficiarios/as de la reforma agraria ya estén ocupando y produciendo efectivamente las tierras expropiadas sin que el Estado haya pagado aún el precio total, e incluso podrían establecerse sistemas de producción que permita que sean ya los nuevos/as propietarios/as quienes vayan abonando por las tierras.

El segundo artículo constitucional que se pronuncia de manera expresa en contra de los latifundios, sin mencionar que sean improductivos o no, es el 115. Establece que la reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán, entre otros presupuestos, a través de la adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, *desalienten el latifundio* y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona.

La reglamentación de este artículo a través de una ley del Congreso, podría concretarse entre otras medidas, a través de la creación de tributos, cuya base imponible deberá ser calculada en base al precio de mercado de las tierras, según el lugar donde se encuentren, y no a través de los precios fiscales, que son muy inferiores a los que realmente cuesta la tierra.

Para la lógica de mercado, sería insostenible mantener tierras ociosas o latifundios cuando por ello se debe pagar impuestos calculados a precio de mercado, de ahí que una medida como ésta, además de desalentarlos, podría contribuir incluso a depreciarlos, porque varias miles de hectáreas estarían ofertadas para la venta.

c. Obstáculos constitucionales para la desconcentración de la tierra en el Paraguay

A pesar de la compleja representación de intereses sectoriales en la Constitución Nacional de 1992, la misma se vuelca de manera clara hacia un modelo de Estado que garantice medios de vida digna a los paraguayos y paraguayas, obligando a los servidores públicos a encarar políticas públicas de distribución de tierras a quienes precisan de ella como medio de subsistencia.

Desde su promulgación, a pesar de la existencia de artículos constitucionales y mandatos precisos que ordenan la distribución de la tierra, en la práctica se la ha utilizado mayoritariamente para la protección de intereses de los terratenientes.

En este sentido es importante recordar que la aplicación de las normas legales, sean constitucionales o no, siempre dependen de actores que están comprometidos con la protección de intereses clasistas, económicos, religiosos e incluso morales, dejando de lado los principios jurídicos en juego o la literalidad de la norma.

Existe una afirmación en el artículo 109 de la Constitución Nacional, incompatible con los demás mandatos y principios en juego en el cuerpo constitucional, que mandan la distribución de tierras. Es el pago previo en el caso de las expropiaciones.

A pesar de estar descontextualizado, el mandato de previo pago constituye actualmente, el principal obstáculo de la C. N. para la redistribución de la tierra a las familias campesinas, debido a los altos costos fijados en las sentencias judiciales y/o en los acuerdos convencionales, así como la falta de disposición inmediata de fondos por parte de los órganos del Estado.

Por otro lado, la imposibilidad constitucional de establecer un plan de pago por las tierras expropiadas se convierte también en una llave que favorece la persistencia de la concentración de la tierra en manos de una minoría de la población.

De ahí que a nivel constitucional una modificación necesaria para facilitar la desconcentración de la tierra, es la previsión normativa de un sistema de pagos de los nuevos propietarios de las tierras y/o por parte del Estado, tras la adjudicación de las mismas.

d. Protección de la tierra en el Código Penal

La teoría oficial del Derecho Penal enseña que los delitos y crímenes fueron establecidos para proteger los valores fundamentales de un país, en un lugar y tiempo determinados, y emitir mensajes a la población de qué tipo de conductas serán intolerables por atentar en contra de estos valores, que se supone son compartidos por todos los y las habitantes.

Sin embargo, los críticos afirman que las leyes en general, y las penales en particular, son herramientas en manos de una clase dominante, de ese tiempo y lugar determinados, para proteger sus intereses a costa del procesamiento y encarcelamiento de quienes se atreven a cuestionar o apelar sus privilegios.

En Paraguay, un análisis crítico de los artículos del Código Penal que regulan la protección de la propiedad de la tierra y los negocios vinculados a ella, nos llevará a la conclusión que evidentemente estas normas penales no tienen como objetivo central la protección de los valores sociales dominantes, ni mucho menos el bienestar de la mayoría de la población paraguaya.

De lo contrario cómo se podría explicar que un simple hurto, adquiere hasta una terminología diferente cuando afecta a la ganadería, según la redacción del Art.163 del Código Penal de 1997, que regula el abigeato.

Este artículo se refiere al hurto de una o más cabezas de ganado mayor o menor. Está regulado entre los delitos contra los bienes de las personas; sin embargo, por el tipo de objeto hurtado y los intereses del grupo al que afecta mayoritariamente, se lo tipificó con un nombre diferente: *abigeato*. Con relación a la invasión de inmueble ajeno³², la redacción del Art. 142 del Código Penal de 1997 castigaba el ingreso individual o colectivo sin consentimiento del titular a un inmueble, con violencia o clandestinidad y la instalación en él, con pena de hasta dos años o con multa.

En la modificación del Código Penal, por ley 3440 de 2008, este artículo fue uno cuyas penas fueron elevadas por presión abierta de los terratenientes y solicitudes públicas de miembros de la Asociación Rural del Paraguay (ARP).

La invasión de inmueble pasó a tener una pena privativa de libertad de hasta cinco años, y para su configuración ya basta el ingreso a la propiedad, no es necesaria la instalación en la misma. De esta manera, hasta unos pescadores que cruzan por una propiedad podrán ser detenidos, enjuiciados y hasta condenados por invasión de inmueble ajeno.

Este es un delito relacionado a la distribución injusta y desigual de la tierra en Paraguay, y a la falta de una política clara de redistribución y desconcentración de la propiedad rural, de tal manera que como manda la Constitución Nacional, se haga efectiva una reforma agraria integral.

Los legisladores, al tiempo de la modificación del Código Penal en 2008, antes que seguir los principios de mínima intervención penal del sistema constitucional paraguayo, optaron por aumentar las penas y cumplir mandatos de grupos como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) que presentó propuestas en este sentido al Parlamento Nacional cuando se analizaban los ajustes a las leyes del sistema penal.

Los dos artículos analizados en este documento, vienen siendo utilizados de manera sistemática y selectiva en contra de líderes de grupos de base del movimiento campesino, causando desmovilización a través de reglas de conducta impuestas en el marco de los procesos penales

³² La invasión de inmueble ajeno es un tipo penal que utiliza el Ministerio Público para procesar y/o encarcelar a dirigentes campesinos y campesinas, que como medios de presión y protesta utilizan la ocupación de predios privados exigiendo atención gubernamental a sus exigencias de distribución de tierras. Es un tipo penal relacionado directamente a la criminalización de la lucha social en Paraguay, según documentos del equipo jurídico de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD).

abiertos, tales como la prohibición de participar de reuniones gremiales, conversar con miembros de su organización, salir del municipio o el Departamento.

La estrategia de criminalización viene funcionando como un eficiente sistema de debilitación y/o desarticulación de las organizaciones campesinas que reivindican el acceso a la tierra como un derecho humano fundamental y base de la reforma agraria integral, acorde a los principios de la Constitución de 1992.

2.3 Tierras mal habidas

Cualquier planteamiento de reforma agraria en Paraguay, en el que se establezca como uno de sus componentes la desconcentración de las tierras, deberá abordar necesariamente la problemática de las tierras mal habidas. En este documento se entenderá como ‘tierras mal habidas’ aquellas tierras públicas y/o adquiridas para la reforma agraria, que fueron entregadas contraviniendo la normativa legal vigente al tiempo de su adjudicación, al menos en los últimos 50 años.

De esta manera podemos distinguir al menos dos situaciones de tierras entregadas irregularmente que son mal habidas: i. las que fueron entregadas a personas que no eran beneficiarias de la reforma agraria al tiempo de la adjudicación y ii. las que fueron entregadas a personas beneficiarias de la reforma agraria, pero superando la cantidad máxima permitida por la ley.

a. El origen de las tierras malhabidas

Con relación a las normas jurídicas que deberán tenerse en cuenta para el análisis, son las de los distintos estatutos agrarios, es decir, los que fueron promulgados en los años 1940, 1963 y 2002 y sus respectivas reglamentaciones. Estas leyes establecieron de manera clara y precisa los mecanismos por los cuales se podía acceder a un lote agrícola.

El Art. 20 del Estatuto Agrario de 1940 establecía que *son sujetos de la reforma agraria, todo paraguayo varón mayor de 18 años; toda mujer paraguaya, soltera o viuda que deba satisfacer por sí misma las necesidades de su subsistencia y de su familia; todo extranjero varón que tenga la ocupación habitual de explotar la tierra mediante su trabajo personal; los núcleos de población agraria de más de 20 individuos sujetos de la reforma agraria; los pueblos o villas con una población menor de cinco mil habitantes; y las cooperativas de agricultores.*

Esta ley vigente hasta el año 1963, es la que establecía mayores facilidades para el acceso a las tierras agrícolas destinadas a la reforma agraria, pues al paraguayo o paraguaya no le exigía de manera expresa la ocupación habitual de explotar personalmente la tierra. Sin embargo, de una lectura de su considerando se puede colegir que el destinatario de la reforma agraria era la población campesina.

Establece que “la política de reforma agraria contempla las características esenciales del problema rural del país, y excogita o descubre medios adecuados para arraigar cada hogar campesino sobre un pedazo de suelo propio, a cubierto de mudanzas de orden económico que puedan apelar su estabilidad, y busca al propio tiempo eliminar toda incertidumbre que, por carencia de un régimen previsor, en concordancia con las modalidades de nuestra masa campesina, afecta la propiedad rural, y tiende también a la desamortización de los latifundios”.

En similares términos estaba redactado el Art.1 de la ley, pues establecía que la “reforma agraria se basa en el concepto de que la tierra es el instrumento de una función social y en propósito de que todo paraguayo debe estar asentado sobre un pedazo de terreno que le produzca lo necesario para la vida”.

De esta manera se interpreta que el adjudicatario de tierras destinadas a la reforma agraria bajo los mandatos del Estatuto Agrario, entre los años 1940 y 1963 debieron ser necesariamente paraguayos y paraguayas que se dediquen de manera personal a la explotación agrícola, o en su caso ganadera, en los límites establecidos en las normas administrativas. De lo contrario las adjudicaciones realizadas fueron nulas, pues violaban mandatos legales.

El Estatuto Agrario que rigió a partir de 1963 ya fue más preciso en cuanto a los beneficiarios y beneficiarias de la reforma agraria y estableció en su Art. 14 que *son beneficiarios del estatuto agrario los varones o mujeres que hayan cumplido diez y ocho años de edad, sean de nacionalidad paraguaya o extranjera, que se dediquen habitualmente a las labores agropecuarias, o que se propongan formalmente a dedicarse a ellas; las cooperativas rurales; los agrónomos y veterinarios titulados; y los licenciados del servicio militar obligatorio que hubiesen completado el curso de adiestramiento agropecuario.*

La ley 854/63 estableció como posible, la venta de tierras que no forman parte de una colonia, estén o no ocupadas, a personas no beneficiarias de la reforma agraria, previa mensura administrativa por cuenta del interesado, hasta una extensión igual a la superficie máxima de un lote colonial, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá autorizar a petición del Instituto de Bienestar Rural. También establece de manera expresa quiénes no deberán ser beneficiarios.

Desde 1963 hasta el 2002 rigió la ley 854, año en que fue substituida por la ley 1863. Al igual que la ley anterior, esta ley precisa quiénes pueden ser beneficiarios: tener ciudadanía paraguaya natural sin distinción de sexo, mayoría de edad, acreditada con la respectiva cédula de identidad policial y observar buena conducta; dedicarse directa y habitualmente a la agricultura como actividad económica principal; no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Instituto de Bienestar Rural y no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del organismo de aplicación. Al igual que el Estatuto Agrario de 1963, hace una diferenciación entre colonias agrícolas y ganaderas, con algunas diferencias en cuanto a los requisitos de acceso a las tierras.

Las definiciones precisas de quiénes podrán ser beneficiarios de la reforma agraria, tanto en el Estatuto de 1963 y el de 2002, y las condiciones de acceso a las tierras, posibilitaron en estas dos últimas leyes determinar cuándo las tierras fueron adjudicadas de manera irregular y por tanto, mal habidas.

En cuanto a la extensión de tierras a ser adjudicadas, fue variando en cada ley. Así en el Estatuto de 1940 se estableció un mínimo de 20 hectáreas por cada lote y un máximo de 200 hectáreas. Cada colono podía solicitar hasta diez lotes de 20 hectáreas.

En el Estatuto de 1963 la extensión variaba según el tipo de colonia. Las agrícolas granjeras, debían tener un mínimo de 20 hectáreas. Las forestales, un mínimo de 50 hectáreas. Asimismo, con relación a la extensión máxima, en las colonias agrícolas granjeras y agrícolas forestales, cada beneficiario podía adquirir lotes hasta una superficie de cien hectáreas, de acuerdo al número de hijos y a su capacidad de trabajo y de producción.

El Estatuto del año 2002 ya no habla de extensiones mínimas, aunque hasta tanto se determine por el Instituto Nacional de Desarrollo y de la Tierra cuánta extensión debería tener una unidad básica de economía familiar, concepto que se introduce con esta ley, cada parcela deberá tener al menos diez hectáreas, reduciéndose a la mitad la porción de terreno que se venía adjudicando con los dos estatutos anteriores.

b. Nulidad de las adjudicaciones hechas en violación de las disposiciones de los distintos Estatutos Agrarios

Los distintos estatutos agrarios vigentes en los últimos 50 años ya establecían sanciones en los casos de incumplimiento de las violaciones previstas en los mismos, volviendo nulos los actos jurídicos realizados en contravención a sus disposiciones.

Así, el artículo 67 del Estatuto de 1940 prohibía de manera expresa la adjudicación a una sola persona, de fracciones de tierra en extensión superior al máximo determinado por el Estatuto y declaraba nulas y sin ningún valor, las adjudicaciones hechas a los cónyuges y por interpósitas personas o mediante prestanombres, como medios de eludir esta disposición.

La ley 854 también prohibía de manera expresa la adjudicación por sí o por interpósita persona una superficie mayor de tierra que la establecida por la ley.

La ley 1863/02 también establece límites a la cantidad de lotes al que puede acceder cada beneficiario y habla de “un lote agrícola o ganadero”. En su Art. 44 establece que en ningún caso se podrá adjudicar más de un lote agrícola o ganadero a cada beneficiario o su cónyuge, salvo los lotes suburbanos o urbanos.

De manera expresa, en los últimos tres estatutos agrarios analizados, dos de los cuales estuvieron vigentes antes de la promulgación de la ley 1863/02, se establecen condiciones de acceso a las tierras objeto de la reforma agraria, a través de normas legales.

La violación de una norma legal produce la nulidad o anulabilidad del acto jurídico por el cual se otorga o adjudica esa tierra; por tanto, el actual organismo de aplicación de la reforma agraria en Paraguay, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), en coordinación con la Procuraduría General de la República, debe iniciar los procesos administrativos y/o judiciales tendientes a la recuperación de la misma.

El tomo IV del Informe de la Comisión Verdad y Justicia, aborda el tema de las tierras mal habidas. En él se informa que las adjudicaciones realizadas entre los años 1954 a 2003 asciende a 192.722 lotes, que corresponde a un poco más de doce millones de hectáreas. Según ese informe, del “total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes, que corresponden a 3.336 adjudicatarios que suman 7.851.295 hectáreas, han sido adjudicados con graves irregularidades”, por transgredir las leyes vigentes al tiempo de la realización de las mismas.

Las adjudicaciones irregulares constituyen el 64,1% de las tierras adjudicadas entre los años 1954 y 2003.

Cuadro de Tierras Mal Habidas³³

Organismo que realizó la adjudicación	Periodo de tiempo	Cantidad de hectáreas.
IRA o IBR	1954 hasta 1988	6.744.005 ha.
IBR	1989 hasta 2003	2.3

c. Mecanismo administrativo para la recuperación de las tierras mal habidas. Revocación de los actos jurídicos administrativos nulos

Antes de analizar los procedimientos que se deberían seguir para la recuperación de las tierras mal habidas es importante determinar la naturaleza jurídica de la adjudicación de tierras, conforme las disposiciones de los distintos estatutos agrarios, de tal manera a clarificar la instancia a la cual se deberá recurrir.

En este sentido, es importante ubicar en uno de los mundos jurídicos a las distintas autoridades de aplicación que existieron bajo la vigencia de los estatutos agrarios. Así se tuvo, el Instituto de Reforma Agraria (IRA), el Instituto de Bienestar Rural (IBR), y actualmente el INDERT.

³³ Tierras Mal Habidas (2008) Informe Final de la Comisión Verdad y Justicia. Tomo IV

Estas instituciones regían la relación entre los particulares, específicamente campesinos y campesinas sujetos a la reforma agraria y el Estado paraguayo, en los procesos de adjudicación de tierras agrícolas y/o ganaderas. Esta relación nos ubica dentro del derecho administrativo y, por tanto, derecho público.

En el derecho administrativo, para los funcionarios rige el principio de legalidad, por el cual para la realización de los actos jurídicos, las distintas autoridades deben estar expresamente autorizadas en sus respectivas cartas orgánicas o leyes reglamentarias para la ejecución de los mismos, pues a diferencia del derecho civil, todo lo que no está autorizado, está prohibido.

Con relación a las adjudicaciones de tierras, ya sean los presidentes o miembros del consejo del INDERT, IBR, etc. estaban autorizados únicamente para la adjudicación a quienes la ley les indicaba como beneficiarios y los mismos no podían hacer otra cosa, sino lo expresamente autorizado. Por tanto, las adjudicaciones a personas distintas a las indicadas en la ley, carecen de validez.

Con relación a las y los beneficiarios y las cantidades de tierras a las que se podía acceder, o dicho de otro modo, lo que las autoridades podían adjudicar en cada uno de los estatutos agrarios analizados, estaba determinado con precisión por lo que no cabría ningún acto jurídico administrativo de naturaleza discrecional. En este sentido es importante recordar, sin embargo, que “en determinadas circunstancias, las normas legales determinan con exactitud las facultades de los órganos administrativos para la solución de tal o cual cuestión. En otros casos, por el contrario, los órganos administrativos actúan con mayor libertad y flexibilidad³⁴”.

Es evidente en los tres estatutos agrarios analizados, que la adjudicación y la cantidad que se puede adjudicar es un acto administrativo reglado y no discrecional, es decir, que tiene su regla clara por lo que no admite interpretación de quien la aplica; es decir, las autoridades podían hacer únicamente lo que la ley les autorizaba.

Por otro lado, es importante analizar los elementos de los actos administrativos de tal manera a determinar en qué condiciones y circunstancias serían válidas las adjudicaciones realizadas por organismos de aplicación de la reforma agraria³⁵. En este sentido, la doctrina del Derecho Administrativo reconoce como elementos del acto jurídico administrativo: 1. órgano competente, 2. objeto, 3. motivo, 4. causa, y 5. forma.

En la cuestión que nos ocupa, en todos los casos existió un órgano con competencia para la adjudicación de las tierras³⁶. Lo que queda por determinar es si el órgano que actuó estaba autorizado a adjudicar a las personas y en las cantidades en que autorizó.

En este nivel de análisis concluimos que efectivamente, si bien el órgano tenía competencia para adjudicar tierras, no tenía la autorización legal para adjudicar en la cantidad ni a las personas a quienes adjudicó; por lo que, este primer elemento del acto jurídico de adjudicación de tierras contiene vicios, que violan la ley, por tanto son nulos, pues “no basta que la autorización esté dada sino que es necesario que quien la ejerce sea el órgano autorizado y competente³⁷”.

Con relación al segundo elemento, es decir, el objeto, en el caso que nos ocupa, sería la entrega de tierras a personas beneficiarias de la reforma agraria en Paraguay, pues es el contenido del acto jurídico administrativo celebrado.

Con relación al motivo, se lo define generalmente como el motor del acto celebrado, es decir, lo que mueve a la declaración o manifestación a favor de los intereses de la comunidad. “El motivo

³⁴ Peña Villamil, Manuel 1992 “*Derecho Administrativo*” Editorial de la Universidad Católica de Asunción.

³⁵ Históricamente, en nuestro país fueron el IRA, el IBR y, en este momento, el INDERT.

³⁶ IRA, IBR, INDERT.

³⁷ Droit Administratif (1957). *Marcel Waline*, 7ª ed. París

es la razón de ser el acto administrativo, que va más allá de la legitimidad en el sentido de que el propósito buscado es conveniente, explicando con claridad y precisión la razón del acto administrativo”

En estos casos, nos encontramos nuevamente que el motivo de la adjudicación de tierras sujeto a la reforma agraria, debió ser necesariamente la incorporación efectiva de la población campesina a la economía nacional y provisión por parte del Estado de tierra para el sustento de esas familias, según se desprende de las constituciones nacionales que rigieron en ese momento y los distintos estatutos agrarios; por lo que una vez más, las entregas de tierras a no beneficiarios o en cantidades mayores, dejan sin este elemento esencial a esos actos jurídicos y es otra causal de nulidad de los mismos.

Con estos elementos para el análisis, la conclusión lógica es que la entrega de tierras a personas no beneficiarias de la reforma agraria o en cantidades mayores a lo establecido por ley, ni siquiera pueden considerarse actos jurídicos, pues carecen de los elementos esenciales para ser considerados como tales; por lo que, al encontrarnos en el ámbito del derecho administrativo, estos actos están extintos desde el momento mismo de su nacimiento por su ilegitimidad. Se puede decir que nunca existieron, por tanto, son totalmente irregulares.

Por estas consideraciones, corresponde que el presidente del INDERT declare la nulidad de estos actos jurídicos por haberse realizado en contra de los mandatos legales vigentes al tiempo de la adjudicación.

Declarar la nulidad de los mismos es facultad del presidente del INDERT, pues la ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, establece entre las atribuciones y funciones del presidente, en su Art. 14, inc. k, resolver la adjudicación de tierras y otorgar los títulos de propiedad correspondientes a beneficiarios del Estatuto Agrario, conforme a las normas jurídicas vigentes.

Con relación a esta atribución de la administración, el constitucionalista y administrativista compatriota, Dr. Manuel de Jesús Ramírez Candia³⁸ explica el concepto de autotutela administrativa. Lo define como la obligación de la administración pública de velar por la juridicidad, moralidad, eficiencia de sus actos, como la adecuación de sus actividades a las finalidades establecidas en las normas jurídicas administrativas.

Ramírez Candia sostiene que en virtud de este principio de organización, los órganos activos de la administración pública se hallan habilitados a 1. ejercer el control sobre las actividades de los titulares de los órganos dependientes de la misma; 2. anular sus propios actos emitidos en violación del orden jurídico. Ejemplo: anular actos administrativos por los que se designa a funcionarios en omisión del procedimiento de concurso público de mérito y oposición, cuando la ley ordena dicho procedimiento; y 3. revocar los actos administrativos considerados inconvenientes o inoportunos a los intereses de la colectividad.

Al declarar la nulidad de las adjudicaciones, no de los títulos, pues ésta es una atribución de un juez civil y no de un órgano administrativo, la misma presidencia podrá resolver la adjudicación y expedir los certificados respectivos a los nuevos adjudicatarios.

En caso que las personas afectadas no estén de acuerdo con la decisión del presidente del INDERT, tendrán la posibilidad de oponer los recursos fijados en la ley, primero, ante la administración que toma la decisión y, posteriormente, ante la justicia ordinaria en la jurisdicción competente.

Otra ventaja de esta vía de acción para la recuperación de las tierras mal habidas es que será la persona afectada y no el INDERT, el que en todo caso recurrirá ante la justicia buscada.

³⁸Ramírez Candia, Manuel de Jesús (2004). *Derecho Administrativo*. Editora Litocolor, Asunción.

d. Posibilidad de ocupación de las tierras mal habidas e inviabilidad de una imputación penal por invasión de inmuebles ajenos

La revocación del acto administrativo nulo (adjudicación irregular) por parte del presidente del INDERT y la adjudicación a legítimos beneficiarios/as de la reforma agraria, permitirá que estos ciudadanos/as puedan poseer y trabajar estas tierras, en condiciones de legalidad.

Una de las ventajas prácticas en el proceso de recuperación de tierras mal habidas, de este procedimiento, es que con esta declaración de nulidad y nueva adjudicación, el antiguo propietario ya no podrá alegar legalmente que es el legítimo propietario, sin que exista una controversia, en los estrados judiciales.

De esta manera, la fiscalía ya no podrá imputar válidamente a quienes con sus respectivos permisos de ocupación y/o adjudicación, pasan a poseer las tierras mal habidas que fueron recuperadas, aunque sus antiguos propietarios reclamen judicialmente su recuperación.

Este razonamiento tiene viabilidad pues el Art. 142 del Código Penal, que castiga la invasión de inmueble ajeno, describe como conducta prohibida, el ingreso individual o colectivo a un inmueble sin el consentimiento del titular. Como se estará discutiendo la titularidad de la misma y será la justicia civil la que decidirá quién es, no podrá prosperar una imputación penal, ni ningún desalojo ordenado por la fiscalía o juzgados penales en contra de los campesinos y campesinas.

De igual modo, la adjudicación de las tierras mal habidas a campesinas y campesinos sujetos de la reforma agraria abre una posibilidad procesal de oponerse a la continuidad de la acción penal, si algún/a fiscal o fiscal, con la clara intención de beneficiar a los terratenientes u ocupantes ilegales, inicia un proceso penal en contra de los verdaderos beneficiarios de la reforma agraria.

La oposición a la continuidad del proceso penal se basará en las disposiciones del Art. 327 del Código Procesal Penal, que establece que se podrá plantear un incidente de prejudicialidad “cuando sea necesario determinar por un procedimiento extra penal la existencia de uno de los elementos constitutivos del hecho punible”.

En el caso que nos ocupa, la titularidad del inmueble es la que deberá comprobarse por un proceso civil y/o administrativo. Al darse trámite a la cuestión prejudicial, el procedimiento se deberá suspender hasta que en el otro procedimiento recaiga resolución firme, aunque se podrán realizar los actos investigativos que no admiten demora. En caso que existan personas detenidas, se deberá ordenar la libertad de las mismas.

En estos casos, serán de trascendental importancia las acciones de presión que se puedan ejercer desde las organizaciones, para que efectivamente los jueces y juezas apliquen los preceptos constitucionales y legales que beneficiarán a los y las auténticos/as beneficiarios de la reforma agraria, pues es bien sabido que en nuestro país si un litigio no se encara de manera política, jurídica y comunicacional, a pesar que las leyes estén del lado del recurrente, difícilmente logrará sus pretensiones, debido a la permeabilidad del sistema judicial a los poderes de facto.

2.4 Inexistencia de un registro unificado de la propiedad rural

Otra problemática que se deberá encarar al tiempo de iniciar un proceso de recuperación de tierras mal habidas, es la inexistencia de un registro unificado y fiable de la propiedad rural en Paraguay.

El seguimiento de las condiciones de dominio de una propiedad rural se dificulta debido a la discordancia existente entre los datos obrantes en el Servicio Nacional de Catastro, en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra y el Registro Público de la Propiedad, dependencia del Poder Judicial.

Por su ley de creación, el Servicio Nacional de Catastro debiera ser la institución encargada de mantener el Inventario de todos los inmuebles del país. Debe mantenerlo actualizado, seguro y disponible para la ciudadanía, por tratarse de un Registro Público. Sin embargo, a pesar de los proyectos ejecutados y financiados en este sentido, no se ha logrado cumplir a cabalidad con este objetivo.

Así existen varias propiedades que cuentan con datos desactualizados en Catastro, o cuyos datos no coinciden con los de Registros Públicos. Esta situación merece una investigación exhaustiva por parte de comisiones interinstitucionales con participación ciudadana, para determinar la existencia de excedentes fiscales, latifundios y la correspondencia entre los registros y los datos físicos de las propiedades.

A continuación se presenta un cuadro de propiedades que por su extensión merecen una investigación si constituyen o no latifundios improductivos, por tanto, expropiables o desafectables para fines de la reforma agraria. Los datos son del Servicio Nacional de Catastro, del Ministerio de Hacienda, obtenidos el 19 de octubre de 2009.

Departamento	Distrito	Padrón	Hectáreas	Propietario
Concepción	Concepción	73	25.918	Leopoldina Wda. de Abente
	Concepción	5	94.391	Alfred Carl Honignan
	Concepción	110	54.190	Sociedad Argentina
	Loreto	3190	539.210	María Elena Cuéllar de Fernández
	Horqueta	13	121.875	Concepción de Cardozo
	Horqueta	53	49.546	Cristian Heiseke
	Horqueta	250	66.112	Gobierno Nacional
San Pedro	San Estanislao	324	102.563	Abelardo Barbie
	San Estanislao	4667	178.414	Tomás David Riveros
	Villa del Rosario	192	36.408	Ganadera Corina S. A.
Cordillera	Caraguatay	7030	90.520	Braulio Afrazco
Guairá	Borja	223	41.692	Marcelina Chamorro
Caaguazú	Caaguazú	4	288.723	Joaquín de Casal Pereira
	San Joaquín	11	159.674	S.A. Yerbales Montes y Est
	Yhu	10	116.771	Estanislao Ayala
Caazapá	Caazapá	1133	28.820	Pedro P. Sosa
Itapúa	General Artigas	258	24.373	Susana de Dávalos
	General Artigas	276	28.123	Susana de Dávalos.
Alto Paraná	Herrandarias	15.803	190.308	La Industrial Paraguaya
Central	Villeta	75.80	25.897	Luis Ángel González Macchi
Amambay	Pedro Juan	373	185.401	Banco Central del Paraguay
Canindeyá	Salto del Guairá	3800	101.642	Filho Alfredo Leopoldo

En el siguiente cuadro se muestra la cantidad de inmuebles con más de 10 mil hectáreas en la Región Oriental, según informe del Servicio Nacional de Catastro del 19 de octubre de 2009.

Departamento	Total inmuebles con más de 10.000 has	Cantidad de has que representan estas propiedades
Concepción	33	1.741.442 has.
San Pedro	31	715.010 has.
Cordillera	3	125.190 has.
Guairá	3	66.922 has.
Caaguazú	20	985.316 has.
Caazapá	11	324.824 has.
Itapúa	8	168.162 has.
Misiones	9	205.081 has.
Paraguarí	7	136.255 has.
Alto Paraná	14	537.749 has.
Central	5	86.683 has.
Ñeembucú	15	227.789 has.
Amambay	11	568.881 has.
Canindeyú	19	694.339 has.
Total	189	

De acuerdo con este cuadro el Departamento de Concepción es el que mayor concentración de tierras presenta, seguido del Departamento de Caaguazú, San Pedro, Canindeyú, Amambay y Alto Paraná.

Es muy significativo que la cantidad de ejecuciones extrajudiciales en la lucha por la tierra en el Paraguay, entre los años 1989 y 2005, es directamente proporcional a la concentración de tierras, lo que demostraría el uso ilegítimo de la fuerza y las ejecuciones extrajudiciales como práctica sistemática de defensa de los latifundios en Paraguay. Así se tiene que:

Departamento	Ranking de concentración	Cantidad de muertos en la lucha por la tierra ³⁹
Concepción	1.741.442 has.	10
Caaguazú	985.316 has.	14
San Pedro	715.010 has.	14
Canindeyú	694.339 has.	10
Amambay	568.881 has.	1

³⁹ Informe Chokokue (2007). Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en Paraguay, entre 1989 y 2005. Asunción, CODEHUPY

2.5 Síntesis de Propuestas

Se debe tener en cuenta que si bien la reforma agraria no se limita a políticas que garanticen la tenencia de tierra a la población campesina, ésta es un requisito fundamental de la misma. En este capítulo se plantearon algunas propuestas claves que deben ser encaradas por el Estado. Una síntesis se presenta a continuación, agrupadas según la institución con responsabilidad en realizarlas.

- **Propuestas que podrán lograrse a través de una modificación del texto constitucional**
 - a. Establecer de manera expresa en la Constitución Nacional el derecho a la tierra como un derecho fundamental de campesinos y campesinas y de los demás sujetos de la reforma agraria que deseen dedicarse a la agricultura y/o ganadería como medios de subsistencia.
 - b. Modificar el Art. 109 de la Constitución Nacional en lo que se refiere al previo pago para la expropiación de latifundios, previendo la posibilidad de establecer un plan de pago de las y los beneficiarios y/o el Estado.
- **Propuestas que podrán lograrse sin un cambio constitucional, sino a través de una ley del Parlamento**
 - a. Establecer como una causa de justificación, que excluye la antijuridicidad, el ingreso a un inmueble que no cumple una función económica y social al tiempo de la consideración de la estructura del tipo penal del Art. 142 del C. P. Invasión de inmueble ajeno⁴⁰.
 - b. Establecer impuestos a la tierra de propiedades que no estén sujetas a la reforma agraria, fijando la tasa imponible⁴¹ conforme al precio de mercado de las regiones en donde se encuentren, de manera a desalentar impositivamente la concentración de la propiedad rural⁴².
 - c. Sancionar una ley que establezca un proceso ágil para la recuperación de tierras mal habidas.
 - d. Modificar el sistema legal de determinación de los latifundios. Establecer como parámetro una determinada cantidad de hectáreas y no la utilización de la superficie agroecológicamente útil.
 - e. Sancionar una ley que unifique el sistema de registro de tierras, a través de un sistema fiable de catastro.
 - f. Prever anualmente una partida presupuestaria para la compra de tierras destinadas a la reforma agraria.
- **Propuestas que podrán lograrse por decisión política del Poder Ejecutivo**
 - a. La anulación por parte del presidente del INDERT, de la adjudicación de tierras a personas no sujetas de la reforma agraria o en extensiones mayores a lo establecido por los estatutos agrarios vigentes al tiempo de la adjudicación.
 - b. Adjudicación de las tierras mal habidas recuperadas a las y los legítimos beneficiarios de la reforma agraria, según la propuesta de este documento⁴³.
 - c. Establecimiento de una comisión entre miembros del INDERT y organizaciones campesinas, que se encargue de la identificación de tierras mal habidas y excedentes fiscales a los efectos de su recuperación.
 - d. Realizar estudios periódicos de proyección de la cantidad de tierras necesarias para satisfacer la demanda de la reforma agraria, a través de la compra de las mismas.

⁴⁰ La causa de justificación es un permiso legal (extraordinario) para realizar una conducta que comúnmente está prohibida. El delito de invasión de inmueble castiga el ingreso a una propiedad privada. La propuesta es hacer una consideración con relación a la función que cumple la propiedad al tiempo de analizar la existencia del delito. El ingreso a la propiedad estará autorizado si es que la misma no cumple una función económica y social.

⁴¹ La tasa imponible debe ser proporcional a la cantidad de hectáreas.

⁴² Así como ya lo dijimos anteriormente, para la lógica de mercado sería insostenible mantener tierras ociosas o latifundios cuando por ello se debe pagar impuestos calculados a precio de mercado.

⁴³ La realización de la reforma agraria, o al menos la de garantizar el acceso a la tierra, es posible con la “simple” recuperación de las tierras malhabidas. Si se adjudican las 7.733.594 has distribuidas irregularmente a las 300 mil familias “sin tierra”, cada una de ellas podría disponer -en promedio- de 25,77 has.



3. Propuesta de Producción, Industrialización y Comercialización para la Reforma Agraria

3.1 Introducción

En el sector rural paraguayo coexistieron y siguen coexistiendo dos modelos de producción, distintos uno de otro. Por un lado, el modelo agroexportador basado en el monocultivo y la agroindustria y por el otro, el modelo de la agricultura campesina basado en los cultivos de consumo combinado con algunos rubros de renta.

Estos dos modelos de producción se han vuelto incompatibles en los últimos años por la ausencia de una política estatal clara que defina la estrategia a seguir con cada uno de ellos. El agronegocio, con la soja como punta de lanza, ha avanzado progresivamente hacia territorio campesino provocando la resistencia en algunos casos, y la expulsión compulsiva de los campesinos y campesinas en otros.

Dentro de este contexto, el principal problema que afectó a la población campesina y que la sigue afectando es la escasa preocupación de las autoridades nacionales por diseñar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a promover y a estimular la producción en fincas campesinas. Con esto no se desconoce que hubo acciones parciales o regionales en algunos casos, financiadas con préstamos provenientes de organismos multilaterales, basadas en proyectos y no en programas y limitados en el tiempo y en el espacio, con lo cual carece de una proyección nacional y por lo tanto con resultados limitados.

Las consecuencias de la falta de esa estrategia de desarrollo nacional se proyecta en la “baja rentabilidad de los rubros agropecuarios tradicionales, la falta de inversión de capital, dificultad de acceso al crédito para la producción (financiamiento) con bajo interés, falta de aplicación de prácticas adecuadas para el manejo de suelos y de técnicas de cultivo, el bajo nivel organizativo y la debilidad para la comercialización de los productos. Un problema importante igualmente, es la reducción de la superficie agropecuaria disponible por el agricultor debido al fraccionamiento de las tierras para los descendientes del primer propietario, lo cual crea dificultades para mantenerlos como unidad productiva, económicamente rentable”⁴⁴.

En la actualidad se han elaborado propuestas nacionales, pero a la hora de su implementación el Estado se encuentra con limitaciones en su capacidad operativa debido a problemas de gestión de recursos humanos e infraestructura.

La propuesta en materia productiva que se presenta en este apartado, está destinada a cubrir necesidades referidas a la producción sustentable, procesamiento y comercialización de la producción de la agricultura familiar campesina, específicamente a aquellos que trabajan en lotes de 20 has o menos, y sin tierras. Tiene como objetivo, llegar a 552.653 familias campesinas.

En todo el país existen unos 235 distritos, de los cuales 15 son distritos de la capital, los cuales no serán tenidos en cuenta dentro del marco de la Reforma Agraria Integral, lo que da como resultado un total de 220 distritos a ser tenidos en cuenta dentro del programa propuesto.

A su vez, hay un promedio de 15 compañías por distrito, lo que multiplicando por la cantidad de distritos arroja un total (en promedio) de 3.300 compañías en todo el país. Si se tienen 184.000 familias y 3.300 compañías, existirían en promedio 173,5 familias por cada compañía a nivel nacional.

La propuesta busca fomentar la producción sustentable basada en el sistema agroecológico para satisfacer las necesidades de autoconsumo -una alimentación sana y equilibrada- y la comercialización de rubros de renta o del excedente de la producción de autoconsumo, así como dar valor agregado a los productos mediante la industrialización, ya sea transformando o fraccionando y empaquetando los productos, para de esta manera comercializarlos en los

⁴⁴EDRIPP, Estudio de Desarrollo Integral dirigido al Pequeño Productor, noviembre 2009, Informe de Avance I (JICA-Presidencia de la República)

mercados que ofrezcan mejores condiciones, ya sea en el mercado local, departamental, regional, nacional o para exportación. Para esto será necesario contar con créditos oportunos y con condiciones accesibles a los productores y a las productoras.

La producción sustentable de bienes a nivel campesino requerirá de planificación y coordinación a nivel nacional, teniendo en cuenta el mercado al que serán dirigidos los productos y las zonas donde se producirán y elaborarán dichos bienes. Tanto la planificación, como la coordinación, deberán estructurarse desde y hacia las bases campesinas, diseñándose estamentos a nivel local, departamental, regional y nacional. En suma, lo que se requiere es un grado relativamente alto de centralización e intervención del Estado en la toma de decisiones de políticas al sector, tal como ya fue apuntado en el capítulo introductorio.

El esquema productivo debe basarse en un marco de sustentabilidad y por sobre todo, de respeto al medio ambiente, con la utilización racional de los recursos disponibles, promoviendo la incorporación activa de mujeres y jóvenes. Además de la dimensión productiva, con una propuesta que busca el desarrollo de una agricultura campesina sustentable basada en una relación ética entre el ser humano y la naturaleza, se deben incorporar las dimensiones sociales y de género que permitirán analizar los roles y relaciones de poder entre hombres y mujeres en el ámbito familiar.

Si bien la lucha del movimiento de mujeres rurales e indígenas ha logrado avances en el reconocimiento y valoración del rol productivo que cumplen las mujeres en la agricultura familiar, las y los técnicos responsables de las instituciones vinculadas a la cuestión agraria, aún parten de la premisa de que el hombre es el principal responsable de la actividad agrícola. Este supuesto se sostiene en la falsa premisa de que los hombres realizan las principales tareas productivas y las mujeres limitan sus actividades al ámbito doméstico y reproductivo (tareas del hogar, educación y salud de hijos e hijas y de personas adultas mayores, manutención de la casa y de sus alrededores). Este análisis desconoce las actividades productivas realizadas por las mujeres, como cría de animales, de la huerta, transformación de productos, limpieza y selección de semillas, protección del ambiente. Las mujeres campesinas asumen tareas de cuidado alrededor de la finca familiar, siendo responsables de la preservación de la diversidad, ya que cultivan plantas medicinales, frutales, arbóreas. Sin embargo, estas tareas se consideran una extensión de las responsabilidades del ámbito doméstico, desconociendo la doble jornada asumida por las mujeres.

En el caso de las mujeres, debe cuidarse la relación entre la valoración efectiva y real de su aporte como productora y la sobrecarga laboral que resulta de su incorporación, sin tener en cuenta la flexibilización de roles tanto en la esfera doméstica como productiva. Es necesario incidir en la división sexual del trabajo visibilizando y valorizando el rol de la mujer como productora y, al mismo tiempo, involucrando a los hombres en tareas del ámbito doméstico y reproductivo.

Se debe mencionar que si bien la productividad es importante en el enfoque dado en esta propuesta, la seguridad alimentaria también lo es, de modo que se intentará tener en cuenta factores que afectan a la economía campesina en el día a día, de este modo serán priorizados rubros de autoconsumo y la planificación de rubros para renta, cuyos excedentes pueden destinarse a la renta ya sea en forma directa o dándoles algún tipo de valor agregado. La producción sustentable estará apoyada en dos pilares fundamentales, el primero, un programa de *siembra y control de la producción* para coordinar y planificar los esfuerzos productivos y el segundo, en la *producción agroecológica*, los cuales se detallan más abajo.

Se da por hecho que un programa de fomento a la producción campesina deberá proveer insumos, herramientas y equipos para la producción (semillas, palas, machetes, sembradoras, pulverizadoras para aplicar venenos naturales, entre otros).

3.2 Producción agroecológica

La agroecología⁴⁵ es un sistema rural de desarrollo sustentable integral, en el cual el ser humano es un componente fundamental. Este sistema está basado en principios sociales, culturales, ambientales, políticos y económicos. En lo social y cultural, busca la equidad entre etnias, estratos y generaciones, con la perspectiva de lograr iguales oportunidades para todos los miembros de la sociedad rural. En lo ambiental, se mantiene la calidad de los agentes naturales, como el suelo, el agua, la vegetación, la calidad de los ecosistemas, la vida de los seres humanos, el respeto a los procesos biológicos, el aprovechamiento de la biomasa, evitando la contaminación. En lo político, promueve la articulación con los diferentes sectores, el protagonismo activo, la participación, la conciencia, la responsabilidad ciudadana y la democracia real. En lo económico, la búsqueda de la autonomía de las productoras y los productores campesinos frente a los insumos externos y de un rendimiento de las tierras agrícolas con la consiguiente viabilidad y sustentabilidad en el tiempo, teniendo una distribución justa y equitativa en los ingresos provenientes de las ventas.

En la producción agroecológica se aplican prácticas que benefician a la naturaleza, mejorando las condiciones de la fertilidad natural de los suelos, obteniendo producción sana, favoreciendo de esta manera la salud de las familias de agricultores y de los consumidores de productos agropecuarios.

La producción agroecológica es un eje fundamental de la presente propuesta, ya que contempla conceptos y prácticas de sustentabilidad productiva, con respeto al medio ambiente. Para llegar a aplicar una producción agroecológica real se tienen en cuenta principalmente cinco aspectos:

- a. Manejo Ecológico del Suelo
- b. Utilización de tecnología apropiada
- c. Diversificación de la producción
- d. Sistema forestal y agroforestal y
- e. Banco de semillas o germoplasma

Para la implementación de estas propuestas es necesario un cambio curricular en las universidades y escuelas agrícolas, para de este modo formar técnicos especialistas en agroecología. Además se deberá realizar una capacitación o nivelación de conocimientos sobre la producción agroecológica con técnicos en las instituciones públicas y privadas, principalmente en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Es necesario garantizar la participación igualitaria de mujeres, generando si fuese necesario estrategias y mecanismos de acciones afirmativas.

a. Manejo Ecológico del Suelo

Hasta ahora no existe suficiente difusión y convencimiento en los equipos técnicos gubernamentales y en muchos sectores de productoras y productores campesinos, de la importancia del mantenimiento de la fertilidad de los suelos. Mediante el programa de siembra y control de la producción, se deberá coordinar con las instituciones integrantes, la formación de técnicos y técnicas en las comunidades, con la capacitación de especialistas del MAG, universidades y ONG, para la aplicación de técnicas como: rotación de cultivos, curvas de nivel, abonos verdes, laboreo mínimo del suelo, siembra directa, cobertura vegetal viva y muerta y otras.

Para tener un efecto real a nivel nacional y que esta acción perdure en el tiempo, se deberá capacitar a personas de las comunidades. Teniendo en cuenta que existen unas 3.300 compañías a nivel nacional y que en cada compañía se necesitarán por lo menos 4 técnicos/as o monitores, se deberá planear la capacitación para unos 13.200 técnicos/as monitores en el manejo ecológico del suelo a nivel nacional, los cuales una vez capacitados, serán elementos de transferencia de tecnología apropiada no solo a las y los sujetos de reforma agraria, sino a toda la comunidad, generando de esta manera un efecto importante en cuanto a la cantidad de personas beneficiadas.

⁴⁵ Concepto del Prof. Dr. Miguel Altieri, Investigador Agroecológico, Universidad de California, USA

Es recomendable que la selección de los técnicos y las técnicas a ser capacitados y capacitadas sea realizada por las propias organizaciones de base, sean ellas comités, juntas vecinales u organizaciones gremiales filiales de las coordinaciones nacionales, regionales o distritales. La participación comunitaria en la selección de sus técnicos que posteriormente trabajarían en estrecha colaboración con los productores familiares organizados, facilitaría el armónico relacionamiento entre quienes proponen un cambio de comportamiento y quienes deben implementar los cambios propuestos.

Los suelos de labranza se encuentran empobrecidos por falta de técnicas de manejo ecológico de suelo, esto se hace más visible en comunidades antiguas, pero las técnicas aplicadas son las mismas en comunidades recientes, hecho por el cual sin un plan de recuperación (para las antiguas) y de manejo (para las nuevas) se irá perdiendo productividad en la finca campesina e incluso se puede llegar a la desertificación de ciertas zonas. La falta de manejo ecológico del suelo es uno de los motivos de pérdida de rendimiento en los cultivos.

La propuesta de recuperación de suelos está esquematizada y explicada en el cuadro siguiente:

MANEJO ECOLÓGICO DEL SUELO								
OBJETIVO	PROPUESTA	RESULTADO O ESTRATEGIA	ESTRATEGIAS	ACCIONES	INSTITUCIONES RESPONSABLES	BENEFICIARIOS DIRECTOS	BENEFICIARIOS INDIRECTOS	OTROS BENEFICIOS
Incrementar la productividad de las fincas campesinas para mejorar el nivel de vida y bienestar de la población de la zona de cultivo.	Adoptar tecnologías modernas de capacitación de técnicos locales en recuperación y manejo ecológico de suelos a 500,000 familias	En Soños, 500,000 familias habrán implementado un plan de manejo ecológico y recuperación de suelos.	1. Formación y capacitación de técnicos y monitores en recuperación y manejo ecológico de suelos en las DE. 2. Trabajo conjunto con el MAG, ONG, Universidades y otros sectores.	Capacitación a técnicos y monitores del MAG sobre producción agroecológica y manejo ecológico de suelos. 1. Capacitación a técnicos Integrantes voluntarios de cada comunidad en recuperación y manejo ecológico de suelos por parte del MAG. 2. Asesoría metodológica del gobierno para aplicación de programa de recuperación y manejo ecológico de suelos.	1. MAG 2. ONG 3. Sector privado 4. Universidades 5. DE, E, C, U. Cooperativas.	11,300 personas que reciben capacitación en recuperación y manejo ecológico de suelos	Mejoramiento de suelos monitoreo	Obtención de productos sanos libres de químicos - Diversificación de la economía. - Menor dependencia de insumos externos.
	Implementar cursos de manejo, rotación de cultivos, uso de abonos verdes, labores mínimos del suelo, siembra directa y otros técnicos para la recuperación y manejo ecológico de suelos.	Incremento de la producción y la productividad mediante la utilización de técnicas apropiadas y un manejo ecológico de suelos.	Medio de las y los técnicos locales y monitores, entregarán el material de cada finca y la utilización de los técnicos objetivos en una lista de actividades que serán implementadas en las fincas en acorde con las necesidades.	Implementar técnicas en manejo ecológico de suelos en las fincas campesinas.				
	Implementar un programa de recuperación y manejo ecológico de suelos que sea permanente en el tiempo.	Permanencia del programa de recuperación y manejo ecológico de suelos.	Seguimiento continuo de equipos de técnicos locales y monitores en el programa	Trabajar en la perdurabilidad de las y los técnicos y monitores en las fincas.				

b. Utilización de tecnología apropiada

Hay muy poca difusión de tecnología adecuada en la agricultura de base campesina en el país. Se requiere por ello la formación de técnicos y técnicas en las comunidades, con la capacitación de especialistas del MAG y ONG en utilización de tecnologías respetuosas con la naturaleza en

cuanto a agua, recuperación y manejo de bosques, cultivos y post cosecha, como por ejemplo utilización de cercos vivos, abonos verdes, siembra directa, control biológico, uso de defensivos orgánicos, elaboración de biofertilizantes, preparación de abonos orgánicos, mini silos, preparación y conservación de alimentos.

El acceso de las mujeres a la tecnología es prácticamente nulo. Todavía prevalece en las instituciones, la concepción de que el hombre es el que asume el rol productivo principal, desconociendo que muchas tareas en la agricultura familiar son realizadas por mujeres. La persistencia de esta mirada, basada en una rígida división sexual del trabajo, se visualiza en las propuestas de capacitación para acceder a tecnologías. Se capacita a los hombres en el manejo de tecnologías vinculadas al proceso productivo y a las mujeres en tecnologías que reproducen y fortalecen su rol tradicional de madre o responsable de la alimentación familiar.

Al igual que el punto anterior se necesitará capacitar a unos 13.200 técnicos y monitores a nivel nacional para poder conseguir un efecto beneficioso para la mayor cantidad de personas.

Es recomendable que los técnicos y las técnicas a ser capacitados/as sean seleccionados/as por las propias organizaciones de base, sean ellos comités, juntas vecinales u organizaciones gremiales filiales de las coordinaciones nacionales, regionales o distritales.

Faltan técnicas y tecnologías para la producción, no se cuenta con sistemas de riego, métodos post-cosecha, ni se usan las herramientas apropiadas, así como otros que afectan la producción en cuanto a seguridad, rendimiento y productividad.

La propuesta de implementación y utilización de tecnología apropiada está fundamentada en el siguiente cuadro.

TECNOLOGÍA APROPIADA								
OBJETIVO	PRELUSTRA	RESULTADO ESPERADO	ESTRATEGIAS	ACCIONES	INSTITUCIONES RESPONSABLES	BENEFICIARIOS DIRECTOS	BENEFICIARIOS INDIRECTOS	OTROS BENEFICIOS
Aplicación de tecnologías apropiadas para la producción agroecológica y autosustentable.	Asistir internamente mediante la capacitación de técnicos y monitores locales en aplicación y utilización de tecnologías apropiadas.	En 5 años, 553.053 familias beneficiadas implementando técnicas y tecnologías apropiadas para la producción agroecológica, generando un impacto y autosustentabilidad de la producción.	1. Formación y capacitación de técnicos/as y monitores en tecnologías apropiadas. 2. Trabajo conjunto con el INIA, OIA y Universidades.	1. Construcción de tecnologías y manuales de cada distrito/as: - Aplicación de sistemas de riego. - Utilización de diérschou orgánicos. - Construcción y utilización de mini-silos. - Elaboresión de comestivos. - Almacenamiento de cosechas (cueras de cosecha) 2. Asesoría crediticia del gobierno para aplicación de programas en recuperación y manejo ecológico de suelos y tecnologías apropiadas.	1. INIA 2. OIA 3. Universidad 4. OIA, OIA, Cooperativas.	13.200 personas que recibirán capacitación y utilizarán tecnologías apropiadas.	553.053 familias que dispondrán de técnicas y monitores especializados en áreas referentes a la utilización de tecnologías apropiadas.	- Mejor calidad aprovechamiento de los recursos de la finca. - Menor dependencia de insumos externos.

c. Diversificación de la producción

Por diversos problemas (falta de mercado para productos de consumo, contrabando, expansión de monocultivos, etc.) la agricultura campesina va perdiendo variedad en sus planes productivos. Para diversificar la producción se deberá planificar y coordinar las políticas a través del programa de siembra y control de la producción. Esta diversificación debe darse tanto en rubros de renta como de autoconsumo, priorizando los conocimientos y aptitudes de los campesinos/as y de las zonas donde viven ellos, todo esto apoyado por especialistas de las distintas instituciones participantes. Para los rubros de renta se deberá tener muy en cuenta la demanda del mercado, ya sea local, regional, nacional o para exportación.

Para hacer realidad el programa de diversificación de la producción será necesaria la capacitación de unos 13.200 técnicos/as y monitores a nivel nacional. Estos técnicos y monitores requerirán de un enfoque en planificación y diversificación de la producción agroecológica en rubros de autoconsumo y renta, así como también en técnicas de manejo post-cosecha, procesamiento y hasta forma de cocción y preparación de alimentos producidos, para de este modo no solo diversificar sus ingresos sino también su dieta alimentaria.

Actualmente las fincas campesinas cuentan con uno o dos cultivos de renta y no más de 5 rubros de autoconsumo lo que dificulta las posibilidades de comercialización y de lograr una buena nutrición en la familia del productor.

En el cuadro siguiente puede observarse la propuesta de diversificación de la producción.

DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN								
OBJETIVO	ACTIVIDADES	RESULTADO ESPERADO	ESCALAS	ACTORES	INSTITUCIONES RESPONSABLES	BENEFICIARIOS DIRECTOS	BENEFICIARIOS INDIRECTOS	OTROS BENEFICIOS
Diversificar la producción en autoconsumo y de renta.	Asesorar técnicamente a mericando la capacitación de técnicos/as locales y monitores en diversificación de la producción.	En 5 años, 552.155 familias tendrán diversificada la producción de sus fincas.	1. Formación y capacitación de técnicos y monitores en diversificación de la producción. 2. Trabajo conjunto con el SAG, ORG, Universidades y otros sectores.	1. Cantidad de decenas y millones de cada decena en: - Cultivos de hortalizas. - Fruticultura. - Cultivos asociados de consumo. - Pecuaria. - Gallineros (guajeros y ponedores). - Chivos de leche. - Cría de cabras, ovejitas. - Utilización de especies forrajeras (como el daga, L. coco, y otros). - Rubros de venta como stono orgánico, algodón orgánico, algodón orgánico, entre otros. 2. Atendimiento crediticio del gobierno para aplicación en programas de diversificación de la producción.	1. SAG 2. ORG 3. Sector privado. 4. Universidades. 5. ONG, ONG, Cooperativas.	13.200 personas que recibirán capacitación en diversificación de la producción.	552.155 familias que dispondrán de técnicos y monitores especialistas en diversificación de la producción.	- Mejorar aprovechamiento de los recursos de la finca. - Mejoramiento en la alimentación de los familiares. - Mejoramiento de la economía familiar (ahorro en compra de rubros de autoconsumo e ingresos por venta de rubros). - Reducir la dependencia de insumos externos.

d. Sistema forestal y agroforestal

Como es bien sabido, el proceso de deforestación en el país es uno de los más rápidos en América Latina. Sus consecuencias son nocivas para el medio ambiente, pero particularmente para las frágiles economías campesinas e indígenas que dependen del bosque no sólo para leña sino para otros múltiples fines. Para poder realizar un buen programa del sistema forestal y agroforestal, se deberá contar con viveros forestales y frutales comunitarios en cada distrito, de modo a que exista disponibilidad de plantines en la zona; para esto es necesaria la capacitación de técnicos y monitores por parte de especialistas en la materia.

Teniendo en cuenta que en el Paraguay hay unos 220 distritos y que será necesario por lo menos un vivero por distrito, y cada vivero deberá contar con por lo menos 10 personas capacitadas para llevar a cabo un emprendimiento exitoso, se calcula que será necesario capacitar a unas 2.200 personas en técnicas de manejo del sistema forestal y agroforestal. Además de la función de vivero forestal comunitario, éste también funcionará como vivero de especies frutales para así ayudar a la diversificación de la producción.

Existe una baja disponibilidad de plantines forestales y frutales en las comunidades para hacer reforestación o enriquecimiento forestal.

La propuesta de cómo llevar a cabo el plan del sistema forestal y agroforestal se explica en el siguiente cuadro.

SISTEMA FORESTAL Y AGROFORESTAL								
OBJETIVO	PROYECTOS	RESULTADO ESPERADO	ESTRATEGIAS	ACCIONES	INSTITUCIONES RESPONSABLES	BENEFICIARIOS DIRECTOS	BENEFICIARIOS INDIRECTOS	OTROS BENEFICIOS
Producir hoja de sistema forestal y agroforestal, mejorando sostenibilidad, equilibrio climático de hogares y alimentación de productos agroforestales	Capacitar técnicamente a personas en el sistema forestal y agroforestal, mejorando producción de plantas forestales y frutales.	Que en cada distrito se produzca dentro del sistema forestal y agroforestal, disponibles de viveros forestales y frutales comunitarios	1. Formación y capacitación de personas en el sistema forestal y agroforestal. 2. Formación y capacitación de personas en manejo de viveros. 3. Trabajo conjunto con el INIA, ONG, Universidades y otros sectores. 4. Creación de viveros por distrito.	1. Capacitar técnicamente a los miembros de cada distrito en sistema forestal y agroforestal y en producción de especies forestales y frutales. 2. Asesoría crediticia del gobierno y otros aliados para implementación de viveros comunitarios.	1. INIA 2. ONG 3. Sector privado. 4. Universidades 5. INE, GAN, Cooperativas.	2.200 personas que recibirán capacitación en el sistema forestal y agroforestal y en la producción de plantines forestales y frutales.	552.656 familias campesinas que dependan de sus comunidades de plantas forestales y frutales. Se implementará el sistema forestal y agroforestal.	- Diversificación de la producción. - Mejoramiento en la alimentación de las familias. - Mejoramiento de la economía familiar a corto, mediano y largo plazo (cultivos agrícolas, animales, frutales, forestales). - Menor o nula dependencia de insumos externos.

e. Banco de Semillas o Germoplasma

Son innumerables las semillas nativas que se han perdido en las últimas décadas como resultado de la expansión de los monocultivos y la introducción de semillas híbridas, y últimamente de las que han sido genéticamente manipuladas o transgénicas. Tanto para la diversificación como para la seguridad y soberanía alimentaria, es necesario contar con bancos de semilla o semilleras en cada distrito, de modo a facilitar el acceso a semillas de buena calidad a los productores. Para esto se deberá contar con por lo menos una semillera por distrito, para lo cual será necesario capacitar a técnicos/as y monitores en las comunidades para que puedan manejar la producción, distribución e intercambio de semillas en la comunidad.

El problema que se desea resolver es la falta de semillas en tiempo y forma para sembrar los cultivos de renta, y falta de semillas para la diversificación en autoconsumo y renta, además de la dependencia del campesinado de empresas o planes gubernamentales para la disponibilidad de semillas.

Las semillas pueden provenir de selección de las y los productores de los mejores cultivares cosechados en la anterior zafra, así como también de empresas que realicen sus ensayos de variedades en cada comunidad, a las cuales se les podría cobrar el servicio de validación de variedades, además las semillas pueden contar con programas de mejoramiento genético por cruzamiento de mejores cultivares de distintas zonas. Las mujeres campesinas tienen conocimientos sobre manejo, selección y cuidado de las semillas, por lo que deben ser visibilizados y valorizados los saberes acumulados, garantizando su participación en los diferentes niveles.

Para este punto se propone la creación de 220 microempresas solidarias o comunitarias para la investigación, producción y distribución de material genético a los productores de la zona y será necesario formar a unos 4.400 técnicos/as y monitores a nivel nacional que trabajarán en forma directa en las semilleras, de este modo se podrá beneficiar a toda la comunidad.

La propuesta de la formación de bancos de semillas se explica en el siguiente cuadro.

BANCO DE SEMILLAS O GERMIPLASMA								
OBJETIVO	PROPUESTA	RESULTADO ESPERADO	ESTRATEGIAS	ACCIONES	INSTITUCIONES RESPONSABLES	RECURSOS HUMANOS	RECURSOS MATERIALES	OTROS RECURSOS
Producir y disponer de semillas de calidad, nativas y variedades adaptadas, en cada distrito.	Capacitar técnica a unas personas en el manejo del banco de semillas.	Contar con un banco de semillas por distrito.	1. Formación y capacitación de personas en manejo del banco de semillas. 2. Trabajo conjunto con el MAG, MIC, ONG, Universidades y otros sectores. 3. Creación de un banco de semillas por distrito.	1. Capacitación a diez miembros de cada distrito en producción y mejoramiento genético de semillas. 2. Asignación crediticia del gobierno y sector privado para implementación de bancos de semillas.	1. MAG 2. ONG (S. Sector privado) 3. Universidades 4. BNE, CAH 5. Cooperativas	4.400 personas que recibirán capacitación en producción y mejoramiento genético de semillas.	502.000 familias campesinas que dispondrán de semillas nativas y variedades adaptadas a la zona.	- Fikokfikok de la producción. - Soberanía y autonomía genética. - Recuperación de variedades nativas y multiplicación libre. - Menor o nula dependencia de insumos externos.

3.3 Pymes y Agro-industrialización

Existe poca o ninguna experiencia de gerenciamiento de micro y pequeñas empresas por parte de las y los integrantes de la agricultura campesina. El fomento a la pequeña y mediana empresa es un eje transversal que afecta a cada uno de los aspectos contemplados en esta propuesta, ya que tanto la producción agroecológica, como la transformación y comercialización, deberá encararse mediante la formación de pymes, para lo cual será necesaria la capacitación y acompañamiento de éstas por especialistas en administración, contabilidad, informática y otros temas que hacen al buen funcionamiento de la pequeña y mediana empresa. Los especialistas para las capacitaciones deberán ser solicitados al gobierno nacional y local, así como a ONG y empresas privadas que estén en condiciones de capacitar personas para el funcionamiento de pymes.

La producción, industrialización, comercialización y algunos servicios están en manos de grandes empresas o el Estado. Éstas pueden ser manejadas igualmente por pymes campesinas que intervengan en el mercado para lo que es necesaria la capacitación, formación y fomento en las comunidades.

La propuesta de fomento a las pymes está expresada en el cuadro a continuación.

FOMENTO A LAS PYMES								
OBJETIVO	MECANISMO	ACTORES	ESTRATEGIAS	ACCIONES	INSTITUCIONES RESPONSABLES	RECURSOS ECONÓMICOS	DETECTORES INDICADORES	OTROS EFECTOS
Que capacidad de autogestión de las pequeñas y medianas empresas que se han creado en el marco de la reforma agraria integral.	Capacitar técnicamente a las personas que conformarán las pymes en administración y acceso a recursos financieros.	Creación de pymes locales que dinamizan y fortalecen la producción campesina.	1. Capacitación de personas en manejo de empresa. 2. Acceso a recursos financieros para la creación de empresas. 3. Trabajo conjunto con el MAG, MIE, ONG, Universidades y sector privado.	Solicitar asistencia técnica para capacitar personas que trabajan en las pymes.	1. MAG 2. ONG 3. Sector privado. 4. Universidades. 5. MIE, MII, DNF, CAH. 6. Cooperativas.	552.653 familias que se beneficiarán con las Pymes	Número de los hogares de los productores beneficiados.	- Dinamización de la economía. - Minimización de pérdidas de cosechas. - Estabilidad financiera de las empresas.

Por otro lado, existe un bajísimo nivel de procesamiento de materias primas en las fincas y comunidades campesinas, lo cual atenta directamente con la capacidad de obtener mejores ingresos de la producción. La industrialización es un aspecto importante para el desarrollo de la agricultura familiar campesina, ya que da valor agregado a la materia prima producida en la zona y permite la comercialización de derivados procesados para obtener y retener un decisivo excedente económico. El campesinado vende solo materia prima al mercado, privándose de dar valor agregado a esa materia prima, que sin muchos problemas se podría transformar en algún bien industrial.

Se propone la formación de cuatro agro-industrias en cada distrito; la decisión de qué industria montar en cada distrito, responderá a la producción tradicional de rubros en ese distrito. En principio, las industrias propuestas son:

- Fábrica de balanceados y harina de maíz.
- Fábrica de almidón
- Fábrica de azúcar morena
- Fábrica de miel negra
- Fábrica de yerba mate
- Fraccionadora y Empaquetadora de granos
- Aceitera
- Silo para granos y Galpones para productos varios.
- Frutas abrillantadas, dulces y conservas
- Frigorífico
- Fábrica de yogurt
- Fábrica de chacinados

La industria deberá contratar en promedio a 20 personas que trabajen en forma directa y en diferentes especialidades, capacitadas por especialistas en cada área. Estas industrias beneficiarán en forma directa a más de 17.600 personas (suponiendo 4 industrias por 220 distritos y que cada una de ellas emplee a 20 personas) y en forma indirecta a toda la comunidad, ya que promoverá la producción campesina y causará un efecto multiplicador en toda la economía de la zona. La propuesta de industrialización puede observarse esquematizada en el siguiente cuadro.

AGRO-INDUSTRIALIZACIÓN								
OBJETIVO	PROYECTOS	RESULTADO ESPERADO	ESTRATEGIAS	ACCIONES	INSTITUCIONES PARTICIPANTES	RECURSOS MATERIALES	RECURSOS HUMANOS	OTROS RECURSOS
Dar valor agregado a la producción campesina mediante la transformación, procesamiento o empacado de las materias primas producidas en finca.	Capacitación técnica a personas para la creación y manejo de agro-industrias	En 2 años contar con agroindustrias o espacios de procesamiento de productos tradicionales y no tradicionales.	1. Formación y capacitación de jóvenes miembros en agro-industrias. 2. Trabajo con junta comunal M495 MRC QM8, Universidades y otros sectores. 3. Creación de agroindustrias de interés en cada distrito, las industrias no tendrán la producción de rubros cultivos en los diferentes distritos del país.	1. Capacitación a 20 miembros de cada distrito en administración, contabilidad, mercadeo industrial, procesamiento, mercadería y otros temas de interés para el manejo de agro-industrias, la capacitación por parte de técnicos del M495, MRC y otras instituciones pertinentes. 2. Asistencia crediticia del gobierno y sector privado para implementación de agro-industrias.	1. M495 2. MRC 3. QM8 4. Sector privado 5. Universidades 6. BMF, URM, Cooperativas.	1. 2.000 personas que recibirán capacitación en manejo de agroindustrias.	582.555 familias campesinas que tendrán la posibilidad de comercializar sus productos en la zona.	- Dinamización de la economía - Reducir la dependencia de insumos externos.

3.4 Mercadeo de Productos Agropecuarios

El productor y la productora campesina comercializan sus productos en la zona, y muchas veces en su propia finca, por lo que no tienen posibilidades de mejorar las condiciones de venta debido al sistema de comercialización existente en la actualidad.

La comercialización es el punto más débil del circuito productivo campesino. La mayor extracción de excedentes de la economía campesina es realizada por agentes externos a ella, que se apropian de los mayores beneficios de la producción. La comercialización deberá llevarse a cabo en coordinación con el programa de siembra y control de la producción a nivel local, departamental, nacional y para exportación. Para esto, en cada distrito se deberá contar con un centro de acopio de los productos campesinos, sean estos materias primas o productos elaborados en las industrias; estos centros de acopio y distribución estarán encargados de analizar las ventajas de vender los productos en los mercados locales, departamentales o nacionales o para exportación, ya que contarán con la infraestructura necesaria para conocer los mejores precios y condiciones, así como los fletes y otros aspectos que afectan la buena comercialización de los productos. Estos centros de acopio además, tendrán la posibilidad de analizar y concretar ventas de grandes volúmenes a exportadores o acopiadores, como forma de mejorar las condiciones para los campesinos.

Se propone la creación de Redes de Comercialización, donde están asociados los comités de base de agricultores y agricultoras de una zona determinada, realizando producción agroecológica planificada y según los rubros demandados en un mercado determinado a abastecer. Las Redes de Comercialización deberán determinar el punto de venta y los productos a comercializar según las zonas o distritos determinados. Se establecerá una institución cabecera de cada Red, que podría ser por ejemplo una Cooperativa que trabaje en la zona de influencia.

Para el funcionamiento de los centros de acopio y distribución, será necesaria la capacitación de personas a nivel local, departamental y nacional por parte de especialistas en diferentes áreas que afecten al buen desempeño del programa. Se estima que será necesario un centro de acopio por distrito y éste deberá contar con por lo menos 10 personas, teniendo así un total de 2.200 personas a ser capacitadas a nivel nacional.

La decisión acerca de en cuál mercado vender, será tomada como se detalló anteriormente; además de esto será necesaria la creación de puntos de venta o mercados a nivel local, departamental y nacional, y dependiendo de las características de los lugares y los productos, estos puntos de venta pueden ser permanentes o temporales. Todo esto será coordinado a nivel nacional. La instalación de ferias agroecológicas zonales en los centros urbanos de consumo se puede constituir en una acción viable para la colocación de los productos de las familias rurales.

Por otro lado se deberá potenciar la colocación de los productos en los mercados diferenciados de la categoría orgánica certificada, como son los rubros de stevia orgánica, algodón orgánico, sésamo orgánico, caña de azúcar orgánica, entre otros.

Para la creación de mercados o puntos de venta será necesaria la capacitación de por lo menos 4 personas por cada comunidad, llegando a un total nacional de 13.200 personas capacitadas. La implementación de los mercados a nivel de cada comunidad puede darse en forma de almacenes de consumo.

En el siguiente cuadro puede observarse el esquema de la propuesta de comercialización.

MERCADO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS								
OBJETIVO	PROPUESTA	RESULTADO ESPERADO	ACTIVIDADES	ACTIONS	INSTITUCIONES RESPONSABLES	RECURSOS DIRECTOS	RECURSOS INDIRECTOS	OTROS RECURSOS
Mejorar el clima de mercados de productos agropecuarios.	Crear redes de comercialización, a nivel local, departamental y nacional.	Contar con instituciones cabeceras de las Redes, con puntos de acople y venta a nivel local, departamental y nacional para la comercialización de la producción campesina.	1. Formar REDES de Comercialización, e identificar instituciones cabeceras de las Redes. 2. Designar locales distributivos, departamentales y nacionales o regionales para el acople y venta de la producción. 3. Trabajo conjunto con el IICA, ONGs, Universidades, cooperativas, municipalidades y gobiernos locales. 4. Creación de una oficina nacional de comercialización.	1. Organizar la instancia de mercados de productos agropecuarios. 2. Planificar la producción de acuerdo a la demanda. 3. Acoplar la producción local para venderla en los mercados que ofrecen mejores condiciones en el momento. 4. Creación de un punto de comercialización por parte de instituciones especializadas en el tema. 5. Trabajo de un equipo técnico en comercialización que se mantenga al tanto de las variaciones del mercado para determinar dónde vender en mejores condiciones.	1. IICA 2. ONG (a. Sector privado) 3. Universidades 4. RCE, RNE, CAV 5. Cooperativas 6. Municipalidades 7. Gobiernos locales	13.200 personas que recibirán capacitación en mercados de productos.	Miembros de los hogares de los productores, las afiliados.	- Dinamización de la economía. - Incremento de ingresos. - Acceso a mercados locales, regionales y nacionales. - Facilitar la comercialización de productos.

3.5 Servicios productivos

Los servicios productivos que abarcan principalmente el crédito y el seguro agrícola, son ejes transversales fundamentales, ya que están presentes desde inclusive antes de la producción, pues ésta depende de la disponibilidad de créditos para llevar a cabo la actividad, y el crédito sigue presente en el momento de la transformación de la materia prima y en la comercialización de productos.

a. Crédito

Según estimaciones, sólo el 8% de las y los productores campesinos tienen acceso al crédito público formal, lo cual es un impedimento directo a las posibilidades de capitalización del sector. Las principales fuentes de crédito a nivel campesino son el CAH, BNF, además de las cooperativas y algunas empresas privadas, y el crédito puede darse en forma de dinero efectivo o insumos para la producción.

La cobertura de crédito para productores y productoras con menos de 20 ha es escasa debido a los requerimientos en garantías principalmente, además de las condiciones en general, ya que se torna muy riesgoso para el campesino asumir compromisos crediticios con poca seguridad en lo que va a producir, debido a las inseguridades del mercado.

El acceso al crédito de mujeres y jóvenes de ambos sexos, es todavía más limitado. Las limitaciones para el acceso de las mujeres al crédito se pueden sintetizar en i. las mujeres no cuentan con documentación y/o titulación a sus nombres de las tierras para contrapartida del crédito, ii) poca autonomía económica y oportunidades de acceso y uso de recursos por parte de las mujeres, iii) desconocimiento de la situación de su pareja en cuanto a si tiene o no crédito.

Si bien no existen impedimentos legales, obstáculos socioculturales impiden que las mujeres sean sujetos plausibles de créditos, por lo que deberían definirse mecanismos de acciones afirmativas que posibiliten su acceso.

En el siguiente cuadro puede observarse el esquema de la propuesta de créditos.

CRÉDITO:							
OBJETIVO	PROBLEMA	RECURSOS DISPONIBLES	ESTRATEGIAS	ACTIONS	INSTITUCIONES RESPONSABLES	BENEFICIARIOS DIRECTOS	OTROS BENEFICIARIOS
Concretar el acceso a crédito a los sujetos de la reforma agraria integral.	Establecer negociaciones con los oferentes de crédito para conseguir financiamiento a las diferentes programas integrantes de la reforma agraria.	Lograr el acceso a créditos razonables en plazo e interés, oportunos en forma y tiempo a las y los campesinos.	1. Capacitación a los productores/as en manejo de créditos, garantizando la participación igualitaria de mujeres y jóvenes. 2. Trabajo conjunto con el MAG, ONG, Universidades y sector privado. 3. Capacitación a los productores/as en manejo de créditos, garantizando la participación igualitaria de mujeres y jóvenes. 4. Trabaja conjunto con el MAG, ONG, Universidades y sector privado.	1. Concretar con el gobierno (CAH y BNF principalmente) líneas de crédito para inversión en infraestructura productiva y producción de rubros no tradicionales. 2. Definir bases de crédito preferenciales para la producción agroecológica. 3. No pagar con las cooperativas, líneas de crédito para producción. 4. Solicitar créditos no reembolsables a organismos internacionales para la habilitación de campos de estudio de economía sobre las y hogares con mujeres jefas de familia. 5. Solicitar líneas de crédito expedidas a bancos de segundo piso a través de flujos de financiamiento locales.	1. MAG 2. ONG 3. Sector privado 4. Universidades 5. BNF, CAH 6. Cooperativas	553.053 familias que disponen de líneas de crédito ajustadas a sus necesidades.	Miembros de los hogares de las y los productores beneficiarios. - Incremento de ingresos en la finca - Dinamización de la economía

b. Seguro agrícola

La agricultura campesina no posee en el país ningún tipo de seguro que cubra las ingentes pérdidas producidas por las adversidades climáticas, quedando ante éstas, en el más completo desamparo. El seguro agrícola ya es una realidad para los medianos y grandes productores/as; el desafío es lograr el acceso de las y los productores a esta herramienta de trabajo ya que es de mucha importancia para mejorar las condiciones laborales de los productores y productoras.

Para lograr el acceso al seguro agrícola del productor/a campesino/a será necesario entablar negociaciones con el BCP, que es el organismo regulador del sector, y de esta manera generar políticas de modo que las empresas prestadoras de este servicio, estén en condiciones de ofrecer un seguro de características apropiadas para el productor y productora.

No existe cobertura para el productor/a debido a que las aseguradoras exigen ciertas condiciones que son incumplibles por las y los campesinos, como sistemas de riego y otros.

En el siguiente cuadro puede observarse detalladamente la propuesta de seguro agrícola.

SEGURO AGRÍCOLA.							
OBJETIVO	PROPUESTA	CONTRIBUCIÓN PRODUCTORES	ESTIMACIÓN	ACCIONES	RECURSOS RESPONSABLES	RECURSOS NECESARIOS	EFECTOS BENEFICIOS
Realizar coberturas de seguro agrícola a pequeños y medianos productores.	Realizar negociación con el BCP el cual es el ente regulador de las empresas aseguradoras para incluir a productores/as y productores/as como clientes del seguro agrícola.	Acceso al seguro agrícola del productor/a campesino/a.	1. Cuantificar a las y los productores en manejo seguro agrícola. 2. Trabajo conjunto con el BCP, BCP, ONGs, Universidades y sector privado.	1. Realizar negociaciones con el BCP para incluir a las y los campesinos como sujetos de seguro agrícola. 2. Identificar y tomar contacto con empresas aseguradoras que estén dando servicios de seguro agrícola de modo de ampliar estrategias para incluir a los pequeños productores como clientes.	1.7000 2.0000 3. Sector privado 4. Universidades 5. BCP, BPP, OAH 6. Cooperativas	552.653 familias que tendrán acceso al seguro agrícola.	Atención de los hogares de los productores/as beneficiados/as. Estabilidad financiera de los campesinos.

3.6 Síntesis de Propuestas

La propuesta productiva para la implementación de la reforma agraria integral deberá llevarse a cabo con la participación efectiva de la mayor cantidad posible de representantes de organizaciones campesinas, reunidos en un consejo consultivo permanente de asesoría al Ministerio (o Vice Ministerio según sea el caso), equipo que estará encargado de aplicar y mantener en funcionamiento el programa de siembra y control de la producción, el cual además deberá coordinar los procesos de capacitación y comercialización entre otros.

El siguiente paso será la capacitación de técnicos y técnicas del sector público y privado que sean los que transfieran conocimientos y tecnologías apropiadas a las personas seleccionadas por las comunidades. Según los responsables de la DEAG, la necesidad de extensionistas es de un/a para 100 familias; teniendo en cuenta este dato podemos decir que harán falta unos 5.800 técnicos para asistir a las 552.653 familias contempladas dentro de la Reforma Agraria planteada. Estas personas deberán capacitarse según los puntos abordados en esta propuesta y así, el personal del DEAG estará en condiciones de transferir tecnología apropiada a las personas que

sean seleccionadas por las comunidades, las que luego de la capacitación podrán recibir un título que avale los conocimientos adquiridos.

En el siguiente cuadro puede observarse la cantidad necesaria de técnicos locales por actividad, para aplicar el plan de reforma agraria.

Actividad	Técnico/as a formar en las comunidades
Manejo Ecológico del suelo	13.200
Tecnología Apropiada	13.200
Diversificación de la producción	13.200
Sistema Forestal	2.200
Banco de semillas	4.400
Industrialización	17.600
Mercadeo	13.200
Pymes	transversal
Crédito	transversal
Seguro	transversal
TOTAL	77.000

Luego de la capacitación de los técnicos, técnicas y monitores en las diferentes áreas, las comunidades estarán en condiciones de implementar cada una de las propuestas expresadas anteriormente.

Se debe garantizar la incorporación del análisis de género que permita la necesaria revisión de la división sexual del trabajo, y reconocimiento del aporte de las mujeres tanto en el ámbito productivo y reproductivo, proponiendo la revisión de roles y la redistribución de las tareas tanto en la esfera doméstica como en la productiva, con la finalidad de recrear relaciones igualitarias entre mujeres y hombres.

- Manejo Ecológico del Suelo
 - Asistir técnicamente mediante la capacitación de técnicos/as locales en manejo ecológico de suelos, a 552.653 familias.
 - Implantar curvas de nivel, rotación de cultivos, uso de abonos verdes, siembra directa y otras técnicas para la recuperación y manejo de suelos.
 - Implementar un programa de recuperación y manejo de suelos que sea perdurable en el tiempo.
- Tecnología apropiada
 - Asistir técnicamente mediante la capacitación de técnicos/as locales en aplicación y utilización de técnicas y tecnologías apropiadas.
- Diversificación de la producción
 - Asistir técnicamente mediante la capacitación de técnicos/as y monitores locales en diversificación de la producción.
- Sistema forestal y agroforestal
 - Capacitar técnicamente a personas en producción de mudas forestales y frutales.
- Semillería
 - Capacitar técnicamente a personas en manejo de bancos de semillas.

- Fomento a Pymes y Agro-Industrialización
Capacitar técnicamente a las personas que conformarán las pymes, en administración y acceso a recursos financieros, así como también capacitar técnicamente a personas para la creación y manejo de agro-industrias
- Mercadeo de productos agropecuarios
Establecer centros de comercialización distritales, departamentales y nacionales.
Acceso a mercados diferenciados de productos, como los orgánicos y agroecológicos
- Crédito
Entablar negociaciones con los dadores de crédito para conseguir financiamiento a los diferentes programas integrantes de la reforma agraria.
- Seguro agrícola
Entablar negociaciones con el BCP, ente regulador de las empresas aseguradoras, para incluir a pequeños productores como clientes del seguro agrícola.



4. Propuesta de dotación de infraestructura para una Reforma Agraria

4.1 Introducción

La calidad de vida de gran parte de la población se encuentra muy por debajo de los estándares establecidos internacionalmente y mucho más cuando de población rural se trata. Si esta calidad de vida se midiera en términos de provisión de servicios por parte del Estado, encontraríamos que el déficit está en alrededor del 50%. En el caso de las mujeres, por encontrarse mucho más vulnerabilizadas en sus derechos que los hombres, el déficit es aún mayor. Por ejemplo, los índices de mortalidad materna siguen siendo altos y constituyen un indicador que nos señala la condición de exclusión del derecho a la salud por parte de las mujeres, aún cuando el Ministerio de Salud ha implementado una política de gratuidad del derecho a la salud. El artículo “Cuando la falta de derechos significa muerte. Derechos reproductivos, del Informe de DDHH 2009⁴⁶, señala que *“10 mujeres mueren por mes en el país por causas relacionadas con el parto, en su mayoría prevenibles”*, esto resalta de manera significativa las diferencias en las condiciones de acceso a la salud y garantía de derechos entre las mujeres rurales y urbanas⁴⁷.

La comparación entre cobertura de servicios y cantidad de población que requiere de esos servicios, todavía muestra un gran déficit. Las instituciones públicas destinadas a brindarlos, aún están lejos de la cobertura necesaria requerida por la población. Por ejemplo, el 33,6% de la población se encuentra enferma y existe una insuficiente cobertura en salud, y en educación el 10,2% de la población de 6 a 17 años (1.718.067 niños y jóvenes) no asiste a ninguna institución de enseñanza formal, 5,4 % de los hogares rurales (600.346 hogares) no cuenta con energía eléctrica, 20,2% de los hogares rurales no son propios⁴⁸.

En cuanto a las instituciones responsables de la reforma agraria y el desarrollo rural, ninguna cuenta con la infraestructura necesaria ni con los recursos humanos ni económicos en cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades de los aproximadamente 600.346 hogares que aún permanecen en el sector rural⁴⁹.

Por citar algunos ejemplos: la Dirección de Extensión Agraria (DEA) principal institución de asistencia técnica al productor y a la productora rural, cuenta con apenas 944 funcionarios/as entre personal técnico y administrativo, para cubrir los requerimientos de aproximadamente 184.000 familias productoras con menos de 10 hectáreas.

En el área de salud, la segunda Región Sanitaria (San Pedro) cuenta con 32 médicos para una población de cerca de 300.000 habitantes del Departamento. Con la infraestructura existente y con los recursos humanos disponibles, la cobertura de los servicios básicos está lejos de cubrir las necesidades más perentorias de la población rural.

El Plan Estratégico Económico y Social (PEES) elaborado por el Equipo Económico del país, reconoce este déficit y señala que: *“La deficiencia de la infraestructura disponible plantea obstáculos severos para el desarrollo productivo”*. Las carencias alcanzan a la infraestructura de transporte en sus diferentes formas, así como a las comunicaciones, educación, salud, energía, producción, comercialización, agua potable y vivienda.⁵⁰

⁴⁶ Moragas Mereles, Mirta (2009). “Cuando la falta de derechos significa muerte. Derechos Reproductivos” en *Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción, CODEHUPY

⁴⁷ “En las zonas urbanas 95 de cada 100 partos son atendidos en instituciones de salud con profesionales calificados y equipamiento para atender posibles complicaciones, sin embargo en zonas rurales de 100 alumbramientos, 23 tienen lugar en la casa de la embarazada, y más de la mitad de ellos son atendidos por parteras empíricas no profesionales”, señala el artículo

⁴⁸ DGEEC (2009), EPH 2009

⁴⁹ Ibídem

⁵⁰ PEES 2008/2013, Equipo Económico Nacional, República del Paraguay

4.2 Diagnóstico de las instituciones gubernamentales involucradas en la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural

Como es sabido, la reforma agraria no se agota simplemente en la distribución de la tierra y en el mejoramiento de la producción, sino que incluye además la vigencia y el disfrute de otra serie de derechos y de servicios: salud, educación, comercialización, desarrollo de tecnologías apropiadas, agroindustria, etc., para lo cual es necesario por un lado, adecuar y mejorar la institucionalidad del Estado para el cumplimiento de sus fines y objetivos y por otro lado, mejorar la articulación de las mismas.

Para ello, las preguntas básicas que se plantean en esta investigación son: ¿con qué infraestructura cuenta el Estado y con qué debe contar para responder a las necesidades actuales de las familias campesinas? ¿cuántas son las familias campesinas asistidas y cuántas están fuera de la cobertura de asistencia del Estado actualmente? Para responder a estas preguntas, se recogió información de las principales instituciones del Estado destinadas a trabajar los temas de reforma agraria y desarrollo rural.

Dentro de este marco de preguntas, se pudo constatar que varias son las instituciones gubernamentales involucradas en la reforma agraria y el desarrollo rural y que actualmente tratan de coordinar acciones con el propósito de buscar soluciones estructurales a los históricos problemas del sector rural paraguayo. También es importante destacar que en este proceso de búsqueda de soluciones, se han dado en años anteriores varios intentos de coordinación interinstitucional a los efectos de mejorar la eficiencia y la eficacia de éstas instituciones, pero, todos los intentos fracasaron. Uno de los más ambiciosos fue CONCODER, Consejo Nacional de Coordinación para el Desarrollo Rural creado en el año 1989 y cuyo funcionamiento duró apenas un año. Después de este fracaso, los gobiernos posteriores no han propiciado ninguna instancia interinstitucional para el desarrollo rural y la reforma agraria. Los intentos se redujeron a crear mesas de diálogo y comisiones de crisis.

Actualmente, las autoridades gubernamentales que asumieron la conducción del Estado en agosto de 2008 han creado nuevas instancias de coordinación, siempre con el objetivo de buscar soluciones más estructurales al problema agrario. Con este propósito se han creado las siguientes instancias de coordinación interinstitucional.

a. CEPRA

La Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), fue creada por Decreto Nº 838 del 12 de noviembre de 2008. Pretende ser un espacio de articulación, coordinación y sinergia de instituciones del Estado con el objetivo de desarrollar el Programa de Reforma Agraria Integral. Sus objetivos son: coordinar y promover el desarrollo económico, social, político y cultural; impulsar la gestión de las políticas públicas en relación a los asentamientos y contribuir al logro de la reforma agraria.

La CEPRA está integrada por las siguientes instituciones:

- SENASA: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
- CONAVI: Consejo Nacional de la Vivienda
- ANDE: Administración Nacional de Electricidad
- STP: Secretaría Técnica de Planificación
- MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
- MSP y BS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- SEN: Secretaría de Emergencia Nacional
- SAS: Secretaría de Acción Social
- IMPRO: Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales
- DIBEN: Dirección de Beneficencia Nacional
- MEC: Ministerio de Educación y Cultura

- CAH: Crédito Agrícola de Habilitación
- MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
- INDERT: Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra
- MJT SINAFOCAL: Ministerio de Justicia y Trabajo
- INC: Industria Nacional del Cemento
- INFONA: Instituto Forestal Nacional
- COPACO: Compañía Paraguaya de Comunicaciones
- ORGANIZACIONES de la Sociedad Civil
- PGR: Procuraduría General de la República
- MI: Ministerio del Interior
- SEAM: Secretaría del Ambiente
- SENAVE: Servicio Nacional de Calidad e Inocuidad Vegetal y de Semillas
- MIC: Ministerio de Industria y Comercio
- MH: Ministerio de Hacienda
- SECRETARIA DE LA MUJER
- SECRETARIA DE LA NIÑEZ
- CONSEJO de GOBERNADORES
- OPACI: Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal

En el año 2009 fueron seleccionados 64 asentamientos para ser atendidos, con unas 8.260 familias de los Departamentos de San Pedro, Canindeyú, Concepción, Caaguazú, Caazapá y Misiones. Para el 2010 fueron incorporados otros 120 asentamientos, lo que daría unos 184 asentamientos a ser asistidos en el 2010.

Los principales componentes del Plan de Reforma Agraria planteados por CEPRA son: fortalecimiento institucional; regularización de la tenencia de la tierra, soberanía y seguridad alimentaria; infraestructura básica y servicios y monitoreo y evaluación

b. SIGEST

La otra instancia de coordinación es el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural, creado por Decreto Nº 169/08 y reglamentado por Resolución MAG Nº 356/08. Su objetivo es asegurar la coherencia de contenidos y la implementación orgánica y eficaz de las Políticas Sectoriales de Desarrollo Agropecuario y Rural atendiendo a las directrices del Marco Estratégico Agrario 2009-2018.

Entre sus competencias básicas están:

- Propiciar y apoyar la formulación e implementación orgánica de las Políticas Sectoriales de Desarrollo Agrario y Rural.
- Constituirse en instancia de coordinación y complementación operativa interinstitucional con enfoque territorial.

Como sus objetivos lo indican, *CEPRA es una instancia operativa prestadora de servicios* y el *SIGEST es una instancia de coordinación de las políticas sobre temas agrarios*, no es una instancia prestadora de servicios. Las entidades componentes del SIGEST son:

- Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)
- Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)
- Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)
- Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)
- Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)
- Instituto Forestal Nacional (INFONA)
- Fondo Ganadero (FG)
- Banco Nacional de Fomento (BNF)
- Secretaría del Ambiente (SEAM)
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)

c. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

El MAG es el organismo gubernamental encargado de la producción agropecuaria del país. Las dos grandes áreas de responsabilidad del MAG, como se observa en el siguiente cuadro son, el Viceministerio de Agricultura y el Viceministerio de Ganadería

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	
Viceministerio de Agricultura	Viceministerio de Ganadería
Dirección de Investigación Agraria	Dirección de Investigación y Producción Animal
Dirección de Extensión	
Dirección de Educación	

El Viceministerio de Ganadería, tiene a su cargo todo lo relacionado a la producción animal; cuenta con dos Direcciones, la de Investigación y la de Producción Animal, cada cual se divide a su vez en departamentos para atender las necesidades específicas de sus competencias.

El Viceministerio de Agricultura por su parte cubre tres grandes áreas: Investigación, Extensión y Educación. El área de investigación cuenta con los Programas de Investigación y las Unidades Experimentales que a su vez se dividen en dos: los Centros Experimentales y los Campos Experimentales.

Dentro del Programa de Investigación están los subprogramas que trabajan rubros específicos y son: Ka'a He'e, Arroz, Soja, Algodón, Maíz, Sorgo, Girasol, Trigo, Frutícolas en general, Olerícolas, Leguminosas alimenticias y Manejo y Recuperación de suelos.

Dentro de las Unidades Experimentales están los Centros Experimentales y los Campos Experimentales. El MAG, actualmente cuenta con tres Centros Experimentales: el Instituto Agronómico Nacional; el Centro Regional de Investigación Agrícola y la Estación Experimental del Chaco Central.

Los Campos Experimentales por su parte se encuentran en cuatro distritos: Choré (San Pedro), San Juan Bautista (Misiones), Tomás Romero Pereira (Itapúa) y en Yhovy (Caaguazú). Además cuenta con los Centros Experimentales de Arroz y Caña Dulce.

El área de Educación incluye básicamente las Escuelas Agrícolas que son centros de formación de los cuales egresan técnicas y técnicos agropecuarios.

El área de Extensión está a cargo de la Dirección de Extensión Agraria (DEA) cuya misión es la asistencia técnica integral a quienes se dedican a la producción agrícola. El siguiente cuadro resume la cobertura territorial de los servicios, los recursos humanos con que cuenta y la cantidad de familias beneficiarias de sus servicios.

Departamentos	Pob. Rural	Hogares	CDAs	ALATs*	Vehiculos	Cant.Func.	Fam.Asist.	% de asist.
Concepción	109.060	19.829	1	8	7	81	7502	37,29
San Pedro	263.210	47.856	2	23	10	159	16263	36,88
Cordillera	158.800	28.873	1	15	5	45	4841	19,40
Guairá	116.750	21.227	1	10	5	34	2828	13,56
Chaco	82.500	15.000	1	8	1	15	1542	11,56
Caaguazú	303.081	55.106	2	18	17	153	13796	27,04
Caazapá	113.610	20.656	1	9	5	74	7012	34,23
Itapúa	318.160	57.847	2	24	10	71	6814	14,04
Misiones	51.600	9.382	1	8	3	38	2741	33,60
Paraguarí	172.840	31.425	2	7	4	87	8559	28,69
Alto Paraná	188.790	34.325	1	12	11	49	3842	11,99
Central	188.870	34.340	1	10	3	43	4366	13,58
Ñeembucú	37.460	6.811	1	11	198	32	2260	32,38
Amambay	36.990	6.725	1	3	1	18	1491	22,15
Canindeyú	104.700	19.036	1	7	2	45	4026	25,65
Totales	2.246.421	408.438	19	173	282	944	87883	37,29

*Agencias Locales de Asistencia Técnica

Como se puede apreciar, la DEA cubre casi todo el país. Cuenta con 19 Centros de Desarrollo Agrícola (CDAs) que tienen sus asientos en los Departamentos. Las ALATs a su vez son agencias distribuidas en los distritos dependientes de los CDAs. En total hay 173 ALATs.

Para el período 2009/2010, la DEA tiene previsto asistir a un total de 87.883 familias, para lo cual cuenta con 944 funcionarios/as administrativos/as y técnicos/as de campo. Un promedio de aproximadamente 93 familias por cada funcionario/a. Cabe recordar que en este período, fueron contratados/as 300 funcionarios/as más y la cobertura de asistencia pasó de 65.673 familias a la cantidad arriba mencionada. El número de familias asistidas aumentó en un 34% aproximadamente, pero la proporción con relación a la población total que necesita de asistencia, sigue baja.

Si se tiene en cuenta que las explotaciones agrícolas con menos de 10 hectáreas suman un total de 184.221, la cobertura de la DEA llega al 48%. Aún queda fuera de toda asistencia, el 52% de la población rural con menos de 10 hectáreas, unas 96.338 familias, déficit que aumenta aún más al considerar a las familias que tienen hasta 20 hectáreas.

Entre las instituciones que mayores compromisos deben asumir para enfrentar esta realidad, está el MAG, que cuenta con la Dirección de Extensión Agrícola (DEA) como la principal responsable de apoyar técnicamente a los productores de pequeñas fincas. En el siguiente cuadro se muestra el estado actual de la DEA y la necesidad de duplicar su capacidad operativa en infraestructura en recursos humanos.

Dirección de Extensión Agraria

Departamento	Menos de 10 has	Agencias	Funcionarios	Promedio	Funcionarios necesarios
Concepción	9.666	9	81	119,33	97
San Pedro	29.380	25	159	184,78	294
Cordillera	14.335	16	45	318,56	143
Guairá	13.548	11	34	398,47	135
Caaguazú	25.588	20	153	167,24	256
Caazapá	16.414	10	74	221,81	164
Itapúa	20.723	26	71	291,87	207
Misiones	6.526	9	38	171,74	65
Paraguarí	18.758	9	87	215,61	188
Alto Paraná	11.181	13	49	228,18	112
Central	5.648	11	43	131,35	56
Ñeembucú	3.378	12	32	105,56	34
Amambay	1.961	4	18	108,94	20
Canindeyú	5.367	8	45	119,27	54
Pdte. Hayes	865	0	0		0
Alto Paraguay	2	8	15		15
Boquerón	24	0	0		0
Total	183.364	191	944		1840

El cuadro muestra que la cantidad de familias que requiere asistencia, supera ampliamente la capacidad operativa de la institución. Los Departamentos con mayores necesidades, de acuerdo a la actual distribución de agencias y funcionarios son: Guairá, Cordillera, Itapúa, Alto Paraná, Caazapá y San Pedro. Para cubrir a esta franja de la población con tierras, la DEA debería contar con aproximadamente 1.840 funcionarios técnicos y técnicas. Si se le suma la cantidad de familias sin tierras, la cantidad de técnicos debería triplicarse, de 944 pasar a 3.000 aproximadamente.

La DEA tiene a su cargo la asistencia técnica integral al productor y a la productora mediante el desarrollo de acciones conducentes, para que adopten los materiales biológicos y los métodos más ventajosos, concernientes a la producción, manejo y comercialización de sus productos, así como la aplicación de técnicas de conservación de sus recursos productivos y del ambiente.

El principal problema de la DEA para cumplir con su objetivo es la baja cobertura, debido al escaso número de técnicos y técnicas. A fines de 2008, de los y las 514 funcionarios/as, 275 eran técnicos/as y solo llegaron a asistir a 28.000 familias. Esta cantidad de funcionarios/as a inicios de 2010 pasó a 944 y la cantidad de familias a ser asistidas, a más de 87.000.

Si se mantuviera la actual proporción de la cantidad de familias asistidas por los técnicos y técnicas de la DEA, se tiene un promedio de 100 familias por cada técnico/a. Si la política del MAG es asistir a todas las familias productoras con tamaño de finca de hasta 20 hectáreas, la DEA debería aumentar considerablemente su recurso humano-técnico.

Explotaciones Agropecuarias y superficie según estrato por Departamentos						
Departamentos	Menos de 5 has		De 5 a 10 has		De 10 a 20 has	
	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie
Concepción	4.972	10.749	4.694	29.152	1.862	55.223
San Pedro	15.181	88.932	14.209	88.587	11.813	145.132
Cordillera	11.400	20.145	2.935	18.831	1.452	17.890
Guairá	9.992	19.107	3.556	22.529	2.441	29.683
Caaguazú	13.828	31.294	11.700	72.433	9.096	106.090
Caazapá	11.442	24.210	4.972	31.709	4.112	48.685
Itapúa	12.612	26.356	8.111	52.424	6.906	85.778
Misiones	4.931	9.445	1.595	10.224	1.306	16.949
Paraguarí	14.691	28.574	4.067	25.991	2.659	33.568
Alto Paraná	6.753	14.485	4.428	28.265	3.896	46.957
Central	5.076	6.574	572	3.666	231	3.004
Neembucú	2.336	4.798	1.042	6.793	1.449	18.887
Amambay	1.116	2.348	845	5.645	1.114	13.035
Canindeyú	2.094	4.938	3.273	19.804	6.407	72.429
Pte. Hayes	775	1.023	90	562	125	1.627
Alto Paraguay	1	2	1	5	9	113
Boquerón	15	35	9	71	23	323
Total	117.215	238.015	66.159	416.701	54.903	685.373

El cuadro refleja que la capacidad operativa de la DEA está muy por debajo de los requerimientos actuales. Si no se da una modificación sustancial de su cuadro técnico, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad, más de la mitad de la población campesina más pobre, seguirá sin recibir asistencia técnica.

d. INDERT

El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) fue creado por Ley Nº 2419 del Poder Ejecutivo en julio de 2004. El INDERT pasa a ser la institución encargada de la ejecución de la reforma agraria en el país.

Actualmente el INDERT cuenta con 51 agencias distribuidas en todos los Departamentos de la Región Oriental a cargo de 176 funcionarios. Los Departamentos con mayor cantidad de agencias y funcionarios por orden de importancia son: San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Paraguarí y Alto Paraná. El cuadro siguiente resume la cantidad de agencias, así como los funcionarios y las funcionarias destinados a cada Departamento.

Departamento	Agencias	Funcionarios
Concepción	4	11
San Pedro	9	25
Cordillera	2	5
Guairá	1	7
Caaguazú	5	25
Caazapá	3	11
Itapúa	7	22
Misiones	2	7
Paraguarí	7	14
Alto Paraná	4	18
Central	1	3
Neembucú	1	5
Amambay	2	11
Canindeyú	3	12
Totales	51	176

El INDERT carece de las condiciones mínimas necesarias para asistir a la población campesina; sólo cuenta con 176 funcionarios y funcionarias para dar respuestas a las centenas de conflictos de tierra que ocurren todos los años. Por lo menos cada distrito rural del país debería contar con uno o dos funcionarios/as, de tal manera a que la institución cuente con un buen diagnóstico en cuanto a tierra y las necesidades de desarrollo. No tiene políticas específicas de atención e inclusión de las mujeres en sus acciones.

e. CAH

El Crédito Agrícola de Habilitación, fue creado en el año 1943 para prestar servicio al pequeño productor; comprende 72 oficinas localizadas en todo el país y 512 empleados, asistiendo directamente a 90.000 familias e indirectamente a cerca de 400.000 personas.

Actualmente la Institución orienta sus esfuerzos a pasar créditos “subsidiarios”, créditos de “Desarrollo Rural” fomentando: productos agroindustriales, crédito a servicios que mejoran la competitividad, estimulación de las economías locales y regionales. Sus agencias están distribuidas de la siguiente manera:

Departamentos	Cantidad de agencias
Concepción	3
San Pedro	12
Cordillera	8
Guairá	3
Caaguazú	8
Caazapá	3
Itapúa	13
Misiones	1
Paraguarí	6
Alto Paraná	6
Central	3
Ñeembucú	1
Amambay	1
Canindeyú	2
Chaco	2
Totales	72

El CAH actualmente tiene una cartera de 90.000 prestatarios, de los cuales un alto porcentaje no son productores ni productoras del estrato más bajo. En el caso del CAH, el problema además de su infraestructura y sus recursos humanos insuficientes, es su política de asistencia, que no favorece necesariamente a los que más necesitan. En promedio, el CAH debería contar con una agencia por distrito y un/a técnico/a por cada 100 familias.

INDERT y CAH

Departamento	Menos de 10 has	Agencias INDERT	Funcionarios	Agencias CAH	Promedio
Concepción	9.666	4	11	3	3.222
San Pedro	29.380	9	25	12	2.448
Cordillera	14.335	2	5	8	1.792
Gualará	13.548	1	7	3	4.516
Caaguazú	25.588	5	25	8	3.199
Caazapá	16.414	3	11	3	5.471
Itapúa	20.723	7	22	13	1.594
Misiones	6.526	2	7	1	6.526
Paraguarí	18.758	7	14	6	3.126
Alto Paraná	11.181	4	18	6	1.864
Central	5.648	1	3	3	1.883
Ñeembucú	3.378	1	5	1	3.378
Amambay	1.961	2	11	1	1.961
Canindeyú	5.367	3	12	2	2.684
Pdte. Hayes	865	0	0	0	0
Alto Paraguay	2	0	0	2	446
Boquerón	24	0	0	0	0
Total	183.364	51	176	72	

f. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)

El derecho a la salud está consagrado en la Constitución Nacional. El Art. 68 establece que el Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes. Se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integradas, con políticas que posibiliten la concertación, la coordinación y la complementación de programas y recursos del sector público y privado.

La salud como un derecho fundamental es componente básico de la reforma agraria. Hasta el presente, la población rural en general fue la más desatendida, y cuando se trata de asentamientos alejados, la asistencia es casi nula. Si bien el actual gobierno ha hecho avances importantes para mejorar la atención en general y en particular a las comunidades rurales, la precariedad sigue siendo grande tanto en infraestructura como en recursos humanos y financieros. Datos brindados por la EPH señalan que cerca del 29% de la población total del país tiene algún tipo de enfermedad, más de 1.770.000 habitantes.

Centros asistenciales del MSPyBS

Departamentos	Población		MSPyBS												
	Urbana	Rural	HR/HD	CS	PS	Disp	CP	IPS	MS	CE	FE	HMI	CI	TUNC	
Concepción	69.640	109.090	2	4	47	10	12							404	
San Pedro	56.330	263.210	3	9	99	4								544	
Cordillera	78.370	158.800	5	10	28	1			1					593	
Guairá	61.380	116.750	2	8	44	8	2			1				468	
Coaguazú	140.230	303.081	5	9	53	3								592	
Coazapá	25.470	113.510	3	7	43									301	
Itapúa	141.320	313.160	4	10	60									546	
Misiones	50.630	51.600	3	7	23	4								302	
Paraguarí	52.010	172.840	5	9	35					1				536	
Alto Paraná	370.676	188.790	5	6	46	1								747	
Central	1.173.780	199.870	9	9	60					2	3	3		4171	
Ñeembucú	39.270	37.460	2	3	26									384	
Amambay	78.330	30.990	3		17	3	1	1					1	217	
Canindeyú	35.550	104.700	2	2	48									228	
Pto Hayes	31.030	51.000	1	4	23	11								232	
Boquerón	18.380	25.100	4	3	11	3	1					1		76	
A. Paraguav	6.850	6.400	1	2	13	9								73	
Totales	2.429.749	2.246.421	59	105	732	57	16	1	1	4	3	4	1	10604	

En el cuadro se puede apreciar que en todo el país existen 59 Hospitales Regionales y/o Departamentales, 105 Centros de Salud y 732 Puestos de Salud, para una población total de 2.264.421 habitantes. Si bien los Puestos de Salud están distribuidos en las comunidades rurales, en la mayoría de los casos carecen de personal y de medicamentos para hacer frente a las necesidades de la población. Los Centros de Salud se encuentran en el casco urbano de los distritos; muchos de ellos tampoco cuentan con la infraestructura necesaria ni los recursos humanos y medicamentos.

El cuadro que sigue muestra la distribución de los recursos humanos por Regiones Sanitarias. Como se puede ver, el Departamento de Concepción que tiene una población aproximada de 200.000 habitantes, cuenta con 375 funcionarios/as de salud, de los cuales apenas 29 son médicos/as. Este déficit se encuentra en casi todos los Departamentos. Sin embargo, Asunción y Central son los lugares de mayor concentración de recursos humanos de salud. De los 16.953 funcionarios/as con que cuenta actualmente el Ministerio de Salud, sólo un poco más de 1.200 son profesionales médicos.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

Departamentos	Urbano	Rural	menos 10 has	Locales	Médicos	Otros funcionarios
Concepción	6982	109090	9666	64	29	375
San Pedro	56.330	263.210	29.380	115	32	512
Cordillera	78.370	158.800	14.335	47	49	544
Guairá	61.380	116.750	13.546	62	47	422
Coaguazú	140.230	303.081	25.598	70	50	527
Coazapá	25.470	113.610	16.414	55	13	286
Itapúa	141.320	318.160	20.723	94	73	475
Misiones	50.630	51.600	6.526	39	26	306
Paraguarí	52.010	172.840	19.758	49	35	503
Alto Paraná	370.976	188.790	11.181	58	83	657
Central	1.173.780	199.870	5.648	86	651	3520
Ñeembucú	39.270	37.460	3.378	61	23	361
Amambay	78.330	30.990	1.961	23	32	180
Canindeyú	35.550	104.700	5.367	52	16	212
Pto. Hayes	31.030	51.000	865	41	23	209
Alto Paraguay	18.380	25.100	2	25	4	72
Boquerón	6.850	6.400	24	22	6	67
Total	2.429.749	2.246.421	183.364	963	1201	9403

Con el objeto de superar este déficit, el gobierno plantea la implementación de un Sistema Nacional de Salud, único, universal, integral, incluyente y solidario, con equidad y participación social (Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020).

El Sistema Nacional de Salud prioriza el desarrollo de las Redes de Atención Primaria de Salud y Complementarias de atención especializada. Fomentará la participación ciudadana desde los territorios sociales conformados alrededor de las Unidades de Salud de la Familia, donde se articularán los diferentes sectores de la sociedad, haciendo posible la incidencia de la población, mejorando el cuidado de la salud y las condiciones sanitarias.

Según datos brindados por responsables de las Redes de Atención Primaria, actualmente se cuenta con aproximadamente 450 unidades de APS y pronto se espera llegar a las 600. Estas unidades están conformadas básicamente por un/a médico/a, dos enfermeras/os y 5 promotores/as comunitarios/as y tienen a su cargo cubrir un territorio de aproximadamente 600 familias.

Por su parte, el Ministerio de Salud es una de las instituciones con mayor déficit de cobertura. Si bien puede contar con 57 locales de atención por Departamento, su mayor déficit está en cuanto a recursos humanos calificados. Solo cuenta con 1201 profesionales médicos para todos los Departamentos, de los cuales Central concentra más de la mitad, 651 médicos/as.

En base al cuadro elaborado, en el país se tiene -exceptuando Asunción- un/a médico/a por cada 3.897 habitantes, unas 709 familias. Si se compara con la cantidad de familias rurales con menos de 10 hectáreas, la relación es de 153 familias por médico. Si se acepta que ésta sea una relación óptima, el país necesitaría contar con 2.670 profesionales médicos para cubrir sólo las necesidades de la población rural que son aproximadamente 2.260.000 habitantes.

g. Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

El derecho a la educación es otro de los derechos humanos fundamentales. La Constitución Nacional en su Art. 73 establece: Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. Otro artículo habla del derecho a aprender y de la libertad de enseñar. El Art. 76 por su parte establece que la educación escolar básica es obligatoria y en las escuelas públicas tendrá carácter gratuito.

En los cuadros que siguen se puede apreciar, por un lado, la cantidad de establecimientos edilicios con que cuenta el MEC, y por otro, la cantidad de docentes de la enseñanza escolar básica responsable de la formación de los niños y niñas de todo el país.

Educación Inicial: instituciones por zona y sector (2007)								
Departamento	Urbana				Rural			
	Total	Oficial	Privada	Indígena	Total	Oficial	Privada	Indígena
Asunción	348	53	173	92				
Concepción	55	37	2	17	219	211	0	8
San Pedro	74	55	4	14	555	545	4	7
Candillería	55	42	6	12	235	225	0	2
Guairé	50	35	2	13	203	199	2	2
Caaguazú	112	90	8	24	532	522	6	4
Caazapa	50	23	3	4	251	250	1	0
Itapúa	123	92	30	21	905	895	4	6
Misiones	46	35	7	4	72	71	0	1
Paraguarí	52	42	4	11	257	255	1	0
Fto. Paraná	270	106	27	25	240	231	5	3
Central	747	371	236	140	182	150	13	19
Neembucú	51	21	1	5	32	32	0	0
Amambay	46	40	11	5	35	34	2	1
Canindeyú	39	24	7	2	194	193	0	1
Fto. Hayes	57	25	2	10	115	85	5	22
Boquerón	12	4	5	3	52	13	10	29
A. Paraguari	6	4	0	2	15	15	1	0
Total	2145	1144	588	413	3495	3331	53	110

Si bien la educación junto con la salud son los derechos más universales, Paraguay sigue siendo uno de los países que está lejos de cumplir con estos derechos.

Con relación a la educación, la EPH 2009 estima en 10,2% los niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años que no asisten a ningún establecimiento educativo en Paraguay, siendo el sector rural el más afectado con el 15,5%. Esto significa que aproximadamente 175.245 niños/as y adolescentes no reciben educación formal, y en el sector rural de los 798.661 estimados en esa franja de edad, más de 122.707 no asisten a una institución de enseñanza formal.

Docentes por zona según Departamentos (2007)			
Departamentos	Urbana	Rural	Total
Asunción	1188	0	1188
Concepción	117	212	329
San Pedro	125	582	707
Cordillera	114	245	359
Guairá	89	202	291
Caaguazú	246	575	821
Caazapá	52	257	309
Itapúa	254	322	576
Misiones	97	73	170
Paraguarí	119	274	393
Alto Paraná	479	247	726
Central	1600	237	1837
Ñeembucú	67	42	109
Amambay	72	35	107
Canindeyá	50	198	248
Pta. Hayes	53	129	182
Boquerón	14	67	81
A. Paraguay	7	17	24
Total	4743	3714	8457

De todas las instituciones públicas, el MEC es el que cuenta con la mayor cantidad de infraestructura edilicia. En el sector rural, hay 1 establecimiento escolar por cada 674 habitantes, 122 familias aproximadamente. Sin embargo, en cuanto a calidad de la educación, continúa con gran déficit. Las escuelas en general no educan a los/as niños/as y jóvenes para el campo, sino para la ciudad. No hay educación rural propiamente. Además, la educación de niñas y niños es marcadamente sexista reforzando estereotipos de género y la discriminación de las mujeres. Los niveles de analfabetismo son superiores en los guaraní hablantes, y en las mujeres representa el 11% mientras los hombres sólo el 7%. Las brechas de género en la población indígena son mucho mayores y hay comunidades donde el nivel de analfabetismo entre las mujeres supera el 90%¹.

En síntesis, la inversión del Estado en infraestructura no cubre el 50% de las necesidades de la población en casi todos los aspectos: asistencia técnica, créditos, caminos, salud, agua potable. Las de mayor cobertura son educación y electricidad, pero ambos con una calidad inferior a las recomendadas.

h. Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)

El SENASA es una institución autárquica encargada de la perforación de pozos y distribución de agua potable a las comunidades rurales. La distribución de agua potable en los asentamientos campesinos es parte fundamental de la reforma agraria. En tal sentido para el año 2010, SENASA tiene planificado asistir a 86 asentamientos, de los cuales 52 recibirán ampliación y mejoramiento de sus sistemas de distribución de agua potable y 34 con proyectos de nuevos sistemas de agua potable.

Los 52 asentamientos seleccionados para mejoramiento y ampliación de sus sistemas de agua, recibirán materiales y equipamiento desde marzo de 2010. De los 34 asentamientos, según

datos oficiales, 12 iniciaron obras en el mes de febrero, 18 en el mes de julio y 4 el mes de octubre de este año.

Otros 25 asentamientos campesinos seleccionados en el marco del proyecto SENASA-CEPRA, están en etapa de elaboración de diseño de ingeniería.

Además de la distribución de agua, SENASA también se encarga del mejoramiento de los baños familiares. En tal sentido, en el marco del proyecto con CEPRA, 30 asentamientos de San Pedro y Concepción recibieron juegos de letrinas, unas 1028 familias habrían sido beneficiadas.

Cabe resaltar que los datos de la EPH 2008, estima en 72% la población que bebe agua potable en todo el país, la urbana en un 84% y la rural en un 54%. El mayor déficit de consumo de agua potable se encuentra en la población rural. La cobertura de servicios por parte del Estado continúa siendo muy baja, sólo el 48% de la población total recibe agua de ESSAP y de SENASA.

i. Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

La cobertura de este servicio del Estado llega al 96,70% de los hogares, siendo en el sector urbano del 99% y en el sector rural del 93%. Si bien la cobertura es amplia, la calidad del servicio es muy baja. En la mayoría de las comunidades rurales, el sistema utilizado es el monofásico, lo cual dificulta la instalación de agroindustrias, medianas y grandes, para el procesamiento de la producción agrícola.

j. Ministerio de Obras públicas y Comunicaciones (MOPC)

El MOPC tiene a su cargo la gestión de la infraestructura vial, para potenciar el transporte por carretera en todo el país. La infraestructura vial con que cuenta el país actualmente es insuficiente para las necesidades reales de la población, tanto en cantidad como en calidad. Con el propósito de mejorar la infraestructura vial, el MOPC se ha propuesto hasta el año 2013 las siguientes metas:

- Extender de 4.400 km a 6.600 km la red vial pavimentada
- Aumentar de 3.600 a 6.600 km de caminos de todo tiempo (empedrado, enripiado)
- Mantenimiento de 12.059 km de rutas de las comunidades del área de influencia de los tramos.

A su vez, el MOPC al igual que las demás instituciones públicas, debe duplicar su capacidad para satisfacer las necesidades de la población campesina. Si se estima que un asentamiento campesino tanto nuevo como antiguo, cuenta con una extensión promedio de 1000 hectáreas y 100 familias por asentamiento, se tendrían aproximadamente unos 1840 asentamientos. Cada asentamiento de estas características necesita aproximadamente 13,5 km de caminos. Esta cantidad de km multiplicado por la cantidad de asentamientos, da un poco más de 24.000 km de caminos, que el MOPC debería construir o mantener. Si a esto se suman otros 1260 asentamientos que actualmente carecen de tierra, la cantidad de km saltaría a más de 41.000. De acuerdo a su plan operativo, hasta el 2013 sólo construirá o mantendrá en buen estado 12.000 km de caminos rurales.

4.3 Síntesis de Propuestas

La propuesta que a continuación se presenta tiene como base las 311.653 familias sin tierras y las 241.182 fincas con hasta 20 hectáreas de tierra que totalizan 552.835 familias. Suponiendo que cada asentamiento cuenta con un promedio de 100 familias, tendríamos unos 5.528 asentamientos. De las 241.182 fincas con hasta 20 hectáreas, el 63% tienen menos de 5 hectáreas con un promedio de tierras de sólo 2,3 hectáreas. Este hecho exige de las instituciones estatales redoblar esfuerzos para rediseñar una estrategia de asistencia que sea distinta a la aplicada hasta el presente.

Objetivos	Propuesta	Propuestas por instituciones		Acciones	Beneficiarios/as	
		Resultados esperados	Estrategia		Direct.	Indirect.
INDERT						
Iniciar un proceso efectivo hacia una reforma agraria con enfoque integral, con una mayor efectividad en la aplicación y uso racional de los recursos, un mejor ordenamiento de las demandas sociales y una mayor oferta de servicios públicos dirigidos de manera prioritaria a las poblaciones menos beneficiadas.	Incrementar el número de agencias regionales y distritales como así mismo los recursos humanos necesarios de tal manera a cubrir la totalidad de los distritos rurales del país y satisfacer la demanda sobre tierra y desarrollo rural sustentable de aproximadamente 311.471 familias sin tierras y 241.182 de hasta 20 hectáreas, priorizando jefaturas de mujeres.	Demandas de 311.471 familias sin tierras y 241.182 familias con fincas de hasta 20 has. son satisfechas en los próximos 5 años, con mayor cobertura en recursos humanos y oficinas regionales y distritales.	Iniciar un proceso de concertación con instituciones del Estado y otros sectores sobre la Reforma Agraria. Iniciar un proceso de concertación con las organizaciones campesinas.	1. Implementar un modelo integral de desarrollo sustentable para la unidad productiva. Adecuar los sistemas financieros, de extensión y promoción a las necesidades de las unidades productivas. 2. Incorporar a las familias de sin tierras a nuevos asentamientos	311.471 familias sin tierras y 241.182 con tamaño de finca hasta 20 has.	Población rural y urbana
MAG						
Reactivar la Agricultura Familiar Campesina sustentable como componente de la recuperación económica y la contribución a la reducción de la pobreza.	Mejorar la cobertura con la readecuación institucional y la incorporación de recursos humanos calificados necesarios	Instituciones readecuadas y recursos humanos necesarios incorporados	Aumentar la seguridad y soberanía alimentaria, sobre la base de un modelo productivo sustentable y con análisis de género. Implementar programas específicos que involucren a dependencias del sistema MAG en los asentamientos rurales. Capacitar a los agricultores en producción agroecológica	Incorporar recursos humanos calificados y fortalecer las agendas departamentales y distritales	311.471 familias sin tierras y 241.182 con tamaño de finca hasta 20 has.	Población rural y urbana
MOPE						
Fortalecer la gestión de la infraestructura vial para potenciar el transporte por carretera.	Construcción y mejoramiento de aproximadamente 74.615 km de caminos para 5.527 asentamientos	74.615 km de caminos construidos y mejorados para el 2013.	Garantizar la construcción y mantenimiento de los caminos vecinales de los asentamientos para permitir el tránsito permanente. Agilizar trabajos relacionados con tasaciones y aprobar mensuras judiciales.	Mejorar la infraestructura vial. Realizar el mantenimiento vial rutinario. Mejorar la gestión institucional	552.653 familias	Población rural y urbana

Objetivos	Propuesta	Propuestas por instituciones			Beneficiarios/as	
		Resultados esperados	Estrategia	Acciones	Direct.	Indirect.
MEC						
Desarrollar las aptitudes de las y los educandos para que lleguen a su plenitud, fomentando una conciencia ética y crítica, generen y promuevan la democracia participativa y el cuidado del medio ambiente	Mejorar la calidad educativa adecuando su currículum a los requerimientos sectoriales y utilizando adecuadamente su infraestructura edilicia y sus recursos humanos.	738.661 niños/as y adolescentes rurales (de 5 a 17 años) reciben una educación no sexista, adecuada a su realidad socio-cultural y ambiental (EPH 2009)	Desarrollar programas de su competencia para cumplir con los derechos reivindicados por las/os campesinos en relación a la educación escolar básica, con enfoque rural. Asegurar la infraestructura, equipamiento, rubros de docentes y materiales de apoyo para el aprendizaje	Readecuación Institucional y curricular y mejoramiento de la capacidad de los recursos humanos y técnicos	738.661 de niños, niñas y adolescentes	552.653 familias rurales
MSPyBS						
Proteger y promover la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad.	Crear y potenciar los centros y puestos de salud rurales con recursos humanos calificados y provisión de medicamentos, y promover la atención primaria de salud en todas las comunidades rurales y la medicina preventiva alternativa.	5.527 asentamientos y comunidades rurales cuentan con centros y puestos de salud por cada 6 asentamientos con recursos humanos calificados y medicamentos, así como con asistencia primaria con conocimientos en medicina preventiva alternativa.	Asegurar la atención primaria de la salud a todo el universo de los asentamientos, con prioridad puesta en la salud sexual y reproductiva de mujeres y hombres.	Creación de 921 Unidades de Salud Familiar para promover la atención primaria y la medicina preventiva alternativa. Construcción y mejoramiento de establecimientos para la atención a las familias rurales de escasos recursos.	552.653 familias de sin tierras y hasta con 20 hectáreas	Toda la población rural
SENASA						
Planificar, promover, ejecutar, administrar y supervisar las actividades de saneamiento ambiental en las áreas rurales del país.	Provisión de agua potable a los 5.527 asentamientos rurales.	5.527 asentamientos rurales cuentan con provisión de agua potable.	Garantizar la provisión de agua potable y el saneamiento básico de las viviendas de los asentamientos rurales a través de servicios sustentables y que tomen en cuenta las necesidades de las mujeres.	Perforación de pozos y distribución de agua en los asentamientos rurales que aún no cuentan con este servicio básico. Mejoramiento de la provisión en los lugares donde ya existen.	552.653 familias campesinas	Población rural
MH						
Administrar el patrimonio y el proceso presupuestario del Estado paraguayo, así como la formulación y manejo de su política	Suministrar los fondos requeridos para la ejecución de la RAI en los 5.527 asentamientos rurales del país.	El MH suministra los fondos necesarios para la ejecución de la RAI en el país.	Garantizar el saneamiento y transparencia de datos relacionados a inmuebles rurales.	Elaboración de presupuesto acorde a las necesidades de la RAI. Facilitar los datos sobre inmuebles rurales y realizar el	552.653 familias en los 5.527 asentamientos	Población rural

Objetivos	Propuesta	Propuestas por instituciones		Acciones	Beneficiarios/as	
		Resultados esperados	Estrategia		Direct.	Indirect.
MIC						
Fomentar la producción industrial limpia mediante la instalación de nuevos establecimientos y el mejoramiento de los existentes.	Instalar por cada cinco asentamientos rurales, industrias limpias procesadoras de materias primas agrícolas y ganaderas, con mecanismos y estrategias de incorporación efectiva de las mujeres.	Asentamientos rurales cuentan con industrias limpias procesadoras de materias primas agroalimentarias	Establecer programas de PYMES en los asentamientos del INDERT. Apoyar en las políticas de promoción de rubros alternativos de producción agroecológica.	Diagnostica las potencialidades de los asentamientos rurales para la instalación de industrias limpias. Crear 880 agroindustrias, 4 por distritos, procesadoras de materias primas	552.653 familias	Población rural y urbana
SAS						
Liderar y coordinar el diseño y la implementación de las políticas sociales en el país	Apoyar y subsidiar a las familias más pobres para mejorar su arraigo en los asentamientos rurales.	Las familias más pobres de los asentamientos reciben apoyo para mejorar su calidad de vida y lograr su arraigo	Las familias de los asentamientos serán la población meta prioritaria de los proyectos sustentables, orientados a disminuir la pobreza rural.	Realizar un censo para determinar la cantidad de familias pobres en los asentamientos rurales. Contar con oficina en cada distrito y con funcionarios para asistir a las familias en los asentamientos	221.061 familias pobres, 40 % de las 552.653 familias sujetas de la RAI	Población rural
ANDE						
Operar el sistema de transmisión y distribución de la energía eléctrica en el país.	Instalar y mejorar el sistema eléctrico en los asentamientos rurales	5.527 asentamientos rurales cuentan con sistemas eléctricos seguros y de calidad.	Proveer energía eléctrica de calidad a los asentamientos .	Instalar las redes de distribución eléctrica en los asentamientos nuevos. Mejorar el sistema eléctrico en los asentamientos más antiguos	552.653 familias	Población rural
SEAM						
Formular, coordinar y supervisar las políticas y la ejecución de las acciones ambientales y los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo y referentes a la preservación y la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales	Asesorar, supervisar y controlar el uso y manejo de los recursos naturales en los asentamientos rurales.	Asentamientos rurales reciben asesoramiento de las y los técnicas de la SEAM para el uso y manejo de los recursos naturales	Brindará apoyo técnico y control de las normas ambientales para el desarrollo ambiental sustentable .	Talleres de capacitación para uso y manejo de los recursos naturales en todos los asentamientos rurales propiciado la participación igualitaria entre mujeres y hombres. Instalación de oficinas en cada distrito. Proporcionar autorización por medio de las licencias ambientales para las actividades agroindustriales	552.653 familias	Población rural

Propuestas por instituciones						
Objetivos	Propuesta	Resultados esperados	Estrategia	Acciones	Beneficiarios/as	
					Direct.	Indirect.
INFONA						
Administrar y promover el desarrollo sustentable de los recursos forestales del país, en cuanto a su defensa, mejoramiento, ampliación y racional utilización.	Asesorar y supervisar el uso y manejo sustentable de los bosques en los asentamientos rurales. Promover la reforestación y el manejo agroforestal	Los 5.527 asentamientos rurales reciben asesoramiento en el uso y manejo sustentable del bosque, manejo agroforestal y reforestación	Apoyar técnicamente en la reforestación y explotación racional de áreas boscosas. También asesorar en el manejo forestal y agroforestal	Capacitar a las/los asentados en el uso y manejo de bosques y en la reforestación y manejo agroforestal. Instalación de oficinas por cada 5 asentamientos	552.653 familias	Población rural
CAH						
Prestar servicios de créditos a las y los productores	Habilitar agencias en cada distrito para brindar y facilitar apoyo crediticio a los asentamientos rurales, con mecanismos de inclusión de las mujeres como sujetas de crédito.	Los asentamientos rurales tienen apoyo crediticio y asesoramiento del CAH	Contribuirá en el aumento de la disponibilidad y dotación de activos de los productores y productoras a través de créditos blandos para una producción sustentable, dinámica y competitiva.	Crear oficinas por cada 5 asentamientos rurales y brindar asistencia crediticia a los asentados en base a necesidades reales.	552.653 familias	Población rural
COPACO						
Prestar servicios en el área de las telecomunicaciones	Habilitar líneas telefónicas en los asentamientos rurales a los efectos de facilitar la comunicación y el uso de nuevas tecnologías comunicacionales	Asentamientos rurales cuentan con líneas telefónicas seguras y de calidad	Facilitará la comunicación telefónica de todo tiempo en los asentamientos.	Habilitar líneas telefónicas en todos los asentamientos en un plazo no mayor a 5 años.	552.653 familias	Población rural
INC						
Elaborar, procesar y distribuir en todo el país cemento producidos en sus instalaciones	Colaborar con los asentamientos rurales en la construcción de escuelas, puesto de salud, viviendas, etc., para mejorar la calidad de vida de los 552.653 hogares /	Asentamientos rurales mejoran sus escuelas, puestos de salud y viviendas.	Facilitará el acceso a materiales de su producción a precio social.	Crear puestos de distribución en cada distrito. Proveer de cemento para la construcción y mejoramiento de caminos, puestos de salud y viviendas	552.653 familias	Población rural

Objetivos	Propuesta	Propuestas por instituciones		Acciones	Beneficiarios/as	
		Resultados esperados	Estrategia		Direct.	Indirect.
SENAVE						
Contribuir al desarrollo y competitividad del sector semillerista del país, a través de la certificación de la producción de semillas y la protección de los derechos de los creadores de nuevas variedades vegetales.	Promover y controlar el uso de semillas, con el propósito de preservar las semillas nativas y variedades adaptadas a nuestro medio	Asentamientos rurales reciben asesoramiento y capacitación en la producción, manejo y conservación de semillas nativas y variedades adaptadas a nuestro medio.	Apoyará en el acceso a insumos agroecológicos de producción de calidad y al control de los insumos utilizados en la producción agroecológica	Propiciar cultivo y conservación de semillas nativas y variedades adaptadas valorando los conocimientos y técnicas usados por las mujeres. Controlar para evitar el uso de las semillas transgénicas. Instalar oficinas por cada 5 asentamientos	552.653 familias	Población rural
Procuraduría General de la República						
Velar por los intereses del Estado paraguayo	Impulsar la recuperación de las tierras malhabidas y evitar la venta de derechos	Tierras malhabidas recuperadas en un 45 % hasta el 2013	Apoyará en las acciones de recuperación de tierras malhabidas como eje principal de su política de intervención.	Revisión en el registro general de la propiedad, de tierras adjudicadas irregularmente y buscar los mecanismos de recuperarlas	311.471 familias de sin tierras	Toda la población rural
Gobernaciones y Municipalidades						
Contribuir con el gobierno central en el diseño y la planificación de las actividades de las instituciones estatales	Apoyar las actividades promovidas desde los gobiernos centrales.	Todos los asentamientos rurales están siendo apoyados por los gobiernos locales y departamentales para ejecutar los planes de la RAI	Garantizarán el desarrollo sustentable de los asentamientos a través de los servicios de apoyo a programas en los ámbitos económico, social y ambiental.	Organizar con las autoridades responsables, los talleres de capacitación. Motivar la participación de la población rural especialmente de las mujeres.	552.653 familias	Población rural